

LA GRANDE RIFORMA

Breve storia dell'irrisolta questione carceraria

ASSUNTA BORZACCHIELLO *

SOMMARIO: 1. Lavoro, isolamento, preghiera: la scelta dei sistemi penitenziari come premessa per la riforma penitenziaria. – 1.a. I nuovi sistemi penitenziari: i modelli americani (1775-1830). – 2. I primi movimenti di riforma in Francia e in Italia. – 3. Il Granducato di Toscana e le riforme penitenziarie. – 4. Le riforme del Regno sardo. – 6. Il carcere in Italia dopo l'unità e la scelta dei sistemi penitenziari. – 7. I regolamenti post unitari. – 7.a. La creazione della direzione generale delle carceri, il servizio ispettivo e le prime statistiche carcerarie. – 8. La "ignominiosa pena" dei bagni penali. – 10. La riforma del personale amministrativo e di custodia delle carceri. – 11. I luoghi della follia: l'invenzione del manicomio criminale. – 12. La nascita del Corpo degli agenti di custodia. – 13. La riforma carceraria del 1891. – 14. Le riforme del periodo giolittiano. – 15. Il primo dopoguerra. – 16. Le riforme fasciste degli anni Trenta. – 17. Il secondo dopoguerra e le rivolte.

1. Lavoro, isolamento, preghiera: la scelta dei sistemi penitenziari come premessa per la riforma penitenziaria

L'Inghilterra e l'Olanda furono i primi Stati a intraprendere interventi per il controllo di quella «schiera di persone 'senza padrone' gettate sulla strada in seguito alla dissoluzione del sistema caritativo dei monasteri cattolici, la fine dei seguiti feudali, le recinzioni e l'espulsione dei piccoli contadini dalla terra e la forte pressione demografica su un libero mercato del lavoro, ristretto e sovraffollato». (IGNATIEFF, 1978: 12-13) Il più antico istituto di cui si ha testimonianza è il *Rasp Huis* di Amsterdam, aperto nel 1556, destinato a mendicanti, giovani malfattori e sbandati; nella stessa città nel 1607 fu istituita la casa di correzione per donne. La durata della detenzione poteva essere decisa, in parte, dalla stessa amministrazione, in base alla condotta del condannato; il lavoro, reso obbligatorio, era svolto in comune ed era retribuito, la cella individuale era utilizzata solo come punizione supplementare. La giornata si svolgeva secondo ritmi dettati da una rigida disciplina di obblighi e divieti; la sorveglianza era continua. L'impiego di

* Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

questi mezzi, secondo la filosofia della pena dell'epoca, invogliava i condannati al bene e li distoglieva dal male. Il modello olandese approdò in America con i padri fondatori della Pennsylvania che nel 1682 proclamarono il principio "tutte le prigioni saranno fabbriche e case di lavoro per i vagabondi, oziosi e gente di cattivi costumi, e ve ne sarà una in ciascuna contea".

In Inghilterra la prima casa di correzione fu istituita a Londra in un palazzo reale riadattato, altre furono ospitate in luoghi già destinati a usi diversi come birrerie e granai. I motivi che indussero il governo inglese ad introdurre la pena della detenzione vanno individuati in due ordini di motivi (IGNATIEFF, op. cit.): da un lato la grave epidemia di tifo che si diffuse nella prigione di Newgate nel 1750, dovuta al sovraffollamento e alla mancanza assoluta di regole igieniche; dall'altro la critica avanzata da più parti al sistema sanzionatorio della legge inglese che prevedeva, come uniche pene, applicabili anche per reati minori, la deportazione e la pena capitale. Ritenute troppo severe dagli stessi giudici che le infliggevano, spesso alcuni pubblici ministeri rinunciavano a perseguire i reati minori, reputando la deportazione e l'impiccagione pene sproporzionate per i reati che si andavano a punire. In taluni casi i magistrati preferivano applicare la fustigazione, ma fu rilevato che tale pena non sortiva effetti deterrenti sul condannato, al contrario, ne induriva l'animo determinando una maggiore ostilità verso la società. Fu quindi proposta l'idea di introdurre una pena intermedia in grado di coniugare le esigenze di correzione della mente e del corpo.

Una seconda crisi che determinò un aumento della criminalità, con conseguenti problemi di incriminazioni da parte dell'*Old Bailey* (il più importante tribunale criminale londinese e del Middlesex) si aprì con la fine della guerra dei Sette Anni (1763), cui seguì un sovraffollamento nella prigione di Newgate, dove esplose un'epidemia di tifo, propagatasi nelle zone circostanti l'area londinese, che determinò la necessità di ampliare e ricostruire le case di correzione del Middlesex, di Westminster e del Surrey. Contemporaneamente fu fatto notare che la deportazione aveva ormai perso del tutto la funzione deterrente e occorreva mettere mano a un progetto di riforma penale che introducesse pene intermedie. Nel 1779 il progetto si concretizzò con la stesura del *Penitentiary Act* che autorizzò la costruzione di due penitenziari a Londra dove sperimentare la pena dell'isolamento e dei lavori forzati in alternativa alle deportazioni. La terza casa di penitenza fu costruita in Gran Bretagna nel 1779, a Gloucester, ma in Inghilterra la riforma delle carceri fu frenata dal sistema della deportazione nelle colonie penali che limitò il tentativo di sperimentare nuovi sistemi di educazione correttiva sui detenuti.

In Italia il principio dell'isolamento era stato applicato da Clemente XII nella casa di correzione del San Michele, destinata a giovani delinquenti. La casa di correzione, costruita su progetto di Ferdinando Fuga nel 1703, rappresentò uno dei primi esperimenti, preceduto dalle Carceri Nuove costruite per volere di Innocenzo X nel 1655, di edifici carcerari destinati a incarnare gli ideali di riforma penitenziaria basati sull'isolamento e sul silenzio (cfr. MORICHINI, 1868).

Anche l'impero austriaco accolse il principio della pena-penitenza, infatti nel 1772 l'imperatrice Maria Teresa d'Austria fece costruire a Gand il carcere di penitenza, dove fu applicato per la prima volta il sistema di segregazione cellulare, che prevedeva la vita in comune durante il giorno per lo svolgimento delle attività lavorative con l'obbligo del silenzio e dell'isolamento notturno. Nello stesso anno a Milano fu dato avvio alla costruzione dell'ergastolo su disegno dell'architetto Francesco Croce.

1.a. I nuovi sistemi penitenziari: i modelli americani (1775-1830)

I due modelli predominanti che caratterizzano la nascita del penitenziario moderno nascono in America e sono rappresentati dal Filadelfiano e dall'Auburniano.⁽¹⁾ Dall'Europa l'America impor-

⁽¹⁾ Il modello architettonico che interpreta il principio della rigida sorveglianza e dell'isolamento continuo dei detenuti è il panopticon ideato da Jeremy e Samuel Bentham. Costruito su pianta circolare, il panottico prevede una torre centrale, su cui s'aprono ampie finestre rivolte verso le celle, disposte ad anello su più piani, in una costruzione cilindrica. Nella torre hanno la loro postazione i sorveglianti, che guardano, senza essere visti, nelle celle chiuse da grate sottili o da pareti vetrate. Un complicato congegno architettonico permette alla luce solare di filtrare dal lato esterno della prigione, attraversare le celle e illuminare l'interno, consentendo ai sorveglianti di seguire con lo sguardo ogni gesto e movimento dei prigionieri. Il direttore, informato di tutti i movimenti degli occupanti, può comunicare con loro attraverso un sistema di tubi acustici che s'irradiano dalla torre all'interno d'ogni cella.

Il panopticon trasforma lo spazio della prigione in una perfetta macchina d'esclusione e di controllo. Il prigioniero sa d'essere spiato, ma ignora quando i suoi movimenti sono sottoposti a controllo. Un meccanismo psicologico determina sui condannati uno stato di disagio permanente, essi saranno dominati dalla paura che per ogni piccola infrazione sia loro irrogata una sanzione disciplinare. «Nella torre dunque si cela un dio onnipotente e infallibile. La simbologia del cerchio, con il centro, i suoi assi, l'equidistanza dei punti periferici, stabilisce l'esistenza di un microcosmo governato da una legge divina. Per analogia, la prigione è un altro mondo, ma è anche un tempo della giustizia; ciò che definisce la sacralità delle istituzioni pubbliche». (DUBBINI, 1986: 35-36).

tò i principi della pena-lavoro e del carcere come luogo d'espiazione. Il lavoro, inteso come strumento di rigenerazione morale dei condannati, approdò in Pennsylvania tramite il governatore quacchero William Penn (1644-1718) che, dopo un viaggio in Olanda, attinse il principio riportato poi nel suo codice del 1682 "tutte le carceri saranno case di lavoro per malfattori, i vagabondi, i scostumati e gli oziosi". La religione quacchera, quindi, interpretò, alla luce dei propri principi, le teorie di Mabillon (1632-1707), teorico del binomio pena-penitenza e propugnatore della pena come medicina spirituale. Secondo tale filosofia, il concetto di penitenza, volto ad emendare l'anima del reo attraverso il pentimento, è tappa obbligata per la redenzione. Lo spirito di tali sistemi era di mantenere in isolamento permanente i detenuti, affinché si potesse sperimentare "il pieno effetto della solitudine e del lavoro" ai fini della punizione e dell'emenda, secondo il principio espresso dalla Società delle prigioni.

Il primo sistema cellulare prese il nome di **sistema filadelfiano**, detto anche pennsylvanico, dal nome del penitenziario di Walnut Street aperto nel 1776, sotto l'influenza dell'ambiente quacchero, nella città di Philadelphia, negli Stati Uniti. Il penitenziario riprendeva il modello degli istituti di Gand (Belgio) e di Gloucester (Inghilterra). A Walnut Street, come a Gand, la durata della detenzione variava in rapporto alla condotta del condannato. Gli ispettori della prigione, attraverso l'esame dei dossier personali, potevano ottenere la grazia per quei detenuti che avessero tenuto un buon comportamento. Il principio ordinatore del sistema filadelfiano imponeva l'isolamento continuo, diurno e notturno, il detenuto trascorreva il giorno e la notte in cella dove lavorava e pregava, ogni contatto con i compagni di pena era severamente impedito, nella convinzione che l'isolamento garantiva da contatti che avrebbero annullato gli effetti dell'emenda. Il lavoro era elemento essenziale del trattamento imposto da questo sistema. Il sistema filadelfiano fu applicato in

Il panopticon, dunque, rappresenta una perfetta macchina di controllo e di disciplina, ma affinché possa garantire i risultati previsti dal suo ideatore, non è suscettibile d'alcuna modifica che possa ostacolare la traiettoria della luce, compromettendo il dispositivo della visione. Pur riconoscendo a Bentham la genialità del progetto e del suo principio di sorveglianza centralizzato, le amministrazioni scelsero costruzioni meno costose, ampliabili o riducibili secondo le esigenze, aggregando corpi di fabbrica o modificandone le funzioni. La rigidità del panopticon, invece, lo rendeva imm modificabile e, quindi, per le esigenze amministrative, imperfetto. Il sistema panottico, per queste ragioni, non ebbe una larga applicazione nella sua impostazione originaria.

seguito in altre prigioni americane tra le quali gli stabilimenti di Pennsylvania, Pittsburg, Cherry Hill.

A metà tra il sistema in comune e il sistema filadelfiano, nel 1818 fu introdotto il **sistema auburniano**, che prese il nome dello stabilimento di Auburn, località nei pressi di New York, dove aveva avuto una prima applicazione. Il sistema auburniano imponeva l'isolamento notturno, ma consentiva i pasti e il lavoro in comune, seppure con l'obbligo rigoroso del silenzio. La scelta del lavoro in comune era dettata dalla convinzione che tale modalità risvegliasse il senso del sociale e rappresentasse una soluzione al problema degli effetti dannosi prodotti sulla psiche dei condannati dalla segregazione cellulare, nella versione imposta dal rigido sistema filadelfiano. In realtà, il sistema auburniano fu "inventato" a seguito di errori contenuti nel progetto originario del carcere di Auburn (che rendevano impossibile la separazione rigida tra condannati) che portarono il capitano Elam Lynds, direttore del penitenziario, a separare gli "irriducibili", messi in isolamento continuo e lasciati senza lavoro, dai recuperabili, cui era concesso di lavorare in comune durante il giorno, mantenendo l'isolamento notturno. Il sistema auburniano fu ritenuto superiore al filadelfiano, per cui, tranne la Pennsylvania che continuò ad applicare quest'ultimo, gli altri Stati, gradualmente, adottarono l'auburniano.

Stabilite le linee guida dei principali sistemi penitenziari, sulla scia del movimento di riforma, sorsero varie scuole che cercarono compromessi tra la rigidità dell'isolamento e la promiscuità della vita in comune, che diedero origine al **sistema misto o inglese**, nato come risposta alla soluzione del problema della deportazione nelle colonie. A seguito delle proteste avanzate dalle colonie australiane, che s'opponevano alle continue deportazioni nelle loro terre, fu proposto al governo inglese di fare scontare ai condannati alla deportazione un periodo d'isolamento individuale nelle celle delle prigioni della madre patria, cui seguiva un periodo di lavoro pubblico in comune, da trascorrere negli stabilimenti della Gran Bretagna, in quelli di Gibilterra e delle Bermuda. Scontata questa prima parte di pena, i detenuti potevano essere inviati nelle colonie australiane o in altre terre, dove avrebbero potuto trovare di che vivere. Il progetto fu accettato dal governo inglese e, sottoposto all'esame del Parlamento nel 1847, fu adottato prima in via sperimentale e poi definitivamente con legge del 1853.

Esteso anche all'Irlanda, successivamente l'ispettore generale delle carceri irlandesi, Sir William Crofton, apportò alcu-

ne modifiche, dando origine al **sistema irlandese**. Sir Crofton, concordando sulla proposta dell'abolizione assoluta della deportazione nelle colonie d'oltremare, nel 1856 deplorava lo stato delle prigioni di cui era responsabile. Membro di una commissione d'inchiesta, nel 1853 Crofton aveva rilevato la grave situazione delle carceri, così scriveva in proposito: «Lo stato degli stabilimenti penali irlandesi a quel tempo era deplorabile quanto umana mente può concepirlo; i detenuti erano in una prostrazione generale moralmente e fisicamente (...) Le prigioni erano affollate in sommo grado (...) L'aspetto compassionevole, e l'evidente deperimento dei condannati irlandesi sembravaci reclamasse immediata attenzione, ed abbiamo tentato ogni possibile onde rimediare a questo stato di cose, che contrasta fortemente colla condizione dei detenuti in Inghilterra» (VAZIO, 1867: 138).

Sir Crofton, quindi, tentò di definire un sistema in grado di fornire i mezzi d'indagine sulla certezza del ravvedimento. Fu così preparato un elenco di prigionieri su codesta base; e quelli di miglior condotta furono raccomandati per la loro liberazione graduale definitiva. In definitiva, si può affermare che il sistema irlandese si preoccupò innanzitutto di risolvere il problema del sovraffollamento «e per arrivare a tanto scopo il lord-luogotenente (lord S.t Gennars) considerò che il miglior partito fosse quello di pigliar la legge (1853) sulla servitù penale come punto di partenza intorno alle pene; in virtù della quale 4 anni di servitù penale sono agguagliati a 7 di deportazione, 6 a 10 ecc.. Il nostro divisamento fu realizzato ed in breve si poté ordinare e stabilire un'adatta disciplina procurando che contemporaneamente si principiassero dal sistema della segregazione cellulare per venir poscia a quello del lavoro in comune seguendo il metodo inglese, ed istituendo pei condannati delle gratificazioni quale elemento di speranza, e di eccitamento alla buona condotta» (VAZIO, op. cit.: 139).

Il sistema irlandese, che sarà adottato dall'Italia nel 1891, si distingueva da quello inglese per i periodi che differenziavano la durata della detenzione, che si svolgeva in tre classi: isolamento - lavoro in comune - libertà condizionale. L'Irlandese s'articolava invece in quattro classi: isolamento - lavoro in comune - lavoro in comune con l'uso di una quasi libertà provvisoria - libertà condizionale.

Al sistema irlandese non erano assoggettati i condannati all'ergastolo e i condannati a morte la cui pena era stata tramutata in pena perpetua.

2. I primi movimenti di riforma in Francia e in Italia

Nella prima metà del XIX secolo il tema della riforma carceraria era una priorità avvertita in tutte le Nazioni d'Europa. Fu la Francia a dare impulso al movimento di riforma con la presentazione del progetto governativo di una nuova legge sul regime delle prigioni discusso alla Camera dei Deputati nei mesi di aprile e maggio 1844 (TONELLI, 1845). Il progetto riguardava i temi principali che costituirono l'ossatura delle successive riforme avviate in altre nazioni: centralizzazione dell'amministrazione delle carceri, sotto l'autorità del ministro dell'Interno, rette da regole uniformi e da un unico sistema disciplinare; distinzione delle prigioni per gli imputati e i condannati e prigioni speciali per le donne e per i giovani condannati. I principi fondamentali del sistema penitenziario francese erano basati sull'isolamento, concepito però in modo meno rigoroso rispetto al regime del sistema pennsylvanico,⁽²⁾ lavoro e istruzione. Oggetto di un serrato dibattito parlamentare, il progetto governativo fu approvato il 18 maggio 1844 con una maggioranza di oltre cento voti.

In Italia l'esigenza di costruire nuove prigioni secondo requisiti in grado di assicurare ai condannati condizioni di vita improntate a un maggiore senso di umanità, secondo i principi della Scuola Classica, affermati in Italia dall'opera di Cesare Beccaria, era già stata avvertita dai governi locali che iniziarono, nella seconda metà del XVIII secolo, ad affrontare i primi timidi progetti di riforma carceraria.

Martino Beltrani-Scalia, ispettore generale delle carceri del Regno e direttore generale dal 1879,⁽³⁾ scriveva che «sul finire del secolo lo stato delle carceri era generalmente 'tuttavia lacrimevole', ma ormai era compreso da gran parte dei giuristi e dei legislatori che un simile sconcio era contrario alle leggi di

⁽²⁾ «Eso però veniva ridotto dall'assoluta solitudine, e dal rigore del sistema di Pensilvania, ad una reclusione più mite, che non escluda il consorzio onesto e vantaggioso per detenuti, cioè le visite del direttore, dell'istitutore, del medico, dell'elemosiniere, o ministro del culto, e dei componenti la commissione di sorveglianza, o di persone caritatevoli e dell'amministrazione ammesse a recar sollievo e conforto ai detenuti. Il massimo di questo isolamento veniva stabilito a dodici anni, dopo i quali era ammessa la vita in comune, concessa ai settuagenari». (TONELLI, op. cit.: 76-77).

⁽³⁾ Martino Beltrani-Scalia ricoprì la carica di direttore generale dal 1879 al 1885; dal 1889 al 1891; dal 1895 al 1898. Per i cenni biografici cfr. Da Passano (a cura di), 2004: 140, nota 32.

giustizia e di umanità.»⁽⁴⁾ La situazione carceraria precedente la riforma era simile a quella che caratterizzava le carceri degli altri Stati preunitari e degli altri Paesi d'Europa, così come aveva denunciato Jhon Howard,⁽⁵⁾ il noto filantropo inglese che nel secolo precedente aveva effettuato un giro di visite per le prigioni di tutta Europa.

Il Regno sardo, il Granducato di Toscana, il Ducato di Modena e la Repubblica Veneta iniziarono ad affrontare il problema delle carceri commissionando alle autorità competenti rapporti sullo stato delle prigioni ubicate nei loro territori. Il Governo della Toscana, in anticipo sugli altri Stati preunitari, fu il primo a promulgare, nel 1845, la legge di riforma del sistema penitenziario; nel 1852 fu promulgato il nuovo codice penale per l'Impero d'Austria e per le province del Lombardo Veneto dove, nell'anno successivo, fu emanato il regolamento di procedura penale che aboliva il carcere durissimo. La riforma del sistema carcerario, in quel periodo, si limitò a sporadiche iniziative che non incisero a fondo sul duro sistema delle punizioni.

3. Il Granducato di Toscana e le riforme penitenziarie

Nella seconda metà del XVIII secolo il movimento di riforma dei sistemi penali coinvolse quasi tutti i Paesi europei. In Italia la Toscana fu il primo Stato a recepire i principi riformistici di matrice illuminista. Nel 1796 fu attuata la riforma legislativa, detta "codice leopoldino", voluta dal Granduca Leopoldo II di Asburgo Lorena (1824-1859), che si distinse per il suo dispotismo illuminato. Il codice, influenzato delle idee liberali di Cesare Beccaria, tra le tante innovazioni in materia di giustizia penale, stabiliva un lungo elenco di pene: pene pecuniarie, staffilate in privato, carcere non superiore a un anno, esilio dalla foresteria, esilio

⁽⁴⁾ Un esempio, tra tanti, che testimonia della crudeltà imperante ancora nelle carceri italiane nei primi decenni del XIX secolo, è dato dal carcere maschile di Aversa, proverbiale per l'orrore che vi regnava, tant'è che nel 1830 ancora si vedevano pendere da un muro esterno alcune gabbie di ferro che esponevano teschi di giustiziati. (BELTRANI SCALIA, 1867).

⁽⁵⁾ Un contributo fondamentale alla stesura dell'atto che sancisce l'introduzione della pena del carcere si deve a John Howard, il celebre filantropo che, sotto la spinta di un profondo impulso morale, nel 1773 abbandonò una situazione di benessere personale e partì per un lungo viaggio che lo condusse a visitare le carceri d'Europa, con l'obiettivo di studiare da vicino i sistemi penitenziari attuati nelle prigioni degli altri Paesi. Ritornato in patria, nel 1776 pubblicò il resoconto delle visite nel libro: *"The State of the Prison"*.

dal vicariato, confino a Volterra, confino nella Provincia inferiore, confino a Grosseto, esilio da tutto il Granducato, gogna senza esilio, frusta pubblica, frusta pubblica sull'asino, ergastolo, per le donne da un anno fino a tutta la vita, lavori pubblici per gli uomini per tre, cinque, sette, dieci, quindici, venti anni ed a vita.

L'intera gamma delle pene del codice leopoldino riservava al carcere un ruolo minore rispetto alle pene corporali ed ai vari tipi di esilio. Le leggi del 1786 rimasero in vigore fino all'insediamento del governo francese (1801) che in Toscana costituì il Regno dell'Etruria, creato per Ludovico di Borbone, il quale introdusse il codice napoleonico del 1810. Caduta la dinastia napoleonica, il governo provvisorio, con l'editto dell'8 luglio 1814, abolì il codice napoleonico e nel 1815 Ferdinando III di Lorena (1769-1824), figlio di Pietro Leopoldo, riottenuto il trono che gli era stato sottratto dai francesi, si impegnava a dare maggiore impulso al movimento di riforma, caratterizzando la sua opera di restaurazione per spirito di tolleranza ed efficienza amministrativa.

Nonostante i tentativi di riforma del codice leopoldino del 1786, le condizioni delle carceri della Toscana non avevano subito alcun miglioramento. Le persistenti condizioni aberranti delle carceri spinsero il nuovo sovrano a mettere mano alla riforma carceraria. Il primo atto ufficiale del Granducato, dopo il ritorno dei Lorena, fu proprio l'emanazione del regolamento generale per le carceri della Toscana del 9 gennaio 1815, primo debole tentativo d'umanizzazione del carcere. Costituito da novantadue articoli, il regolamento stabiliva le condizioni igieniche, le norme relative alle visite dei "giudicanti" (addetti al controllo della qualità del vitto), le visite degli appartenenti alle Confraternite laiche. Il Regolamento dettava prescrizioni anche in materia di "trattamento", concedendo ai detenuti di respirare fuori dalle celle qualche ora al giorno, prevedendo la possibilità di condurre i condannati fuori dalle carceri, in luoghi appartati come piazze e giardini pubblici, qualora in carcere non vi fossero spazi appositi. Per quanto riguardava il vitto, il nuovo regolamento stabiliva che esso era gratuito per coloro che erano condannati alle segrete, ovvero le carceri di custodia, mentre per le carceri di pena, dette pubbliche, il fisco sosteneva le spese di vitto solo per coloro che non erano nelle condizioni economiche per provvedere personalmente al proprio mantenimento.

Successivamente, il governo della Toscana emanò una lunga serie di provvedimenti in materia penale, tra i quali il più significativo fu la legge del 22 giugno 1816 che aboliva la pena del confino per i delitti di furto, sostituita con i lavori forzati, di-

mezzando anche la pena della primitiva condanna, da scontare nel carcere di Volterra, situato nella fortezza della città, mentre i condannati ai lavori pubblici per più di cinque anni venivano inviati ai lavori nelle saline e nelle miniere dell'isola dell'Elba. I condannati ai lavori forzati erano costretti a portare al collo un cartello sul quale era posto il titolo del delitto ed erano altresì obbligati a camminare a piedi nudi, legati con doppia o tripla catena. Il 22 giugno 1817 fu pubblicato un apposito regolamento per i bagni penali.

Negli anni successivi non vi furono novità di rilievo, solo nel 1832 fu abolita la doppia e tripla catena per i condannati ai lavori forzati e altre disposizioni furono introdotte per rendere meno rigida la pena del carcere. Nel 1833 le donne condannate all'ergastolo (pena corrispondente a quella dei lavori pubblici e della casa di forza e di detenzione per gli uomini), detenute alle Stinche, furono trasferite a San Gimignano, nell'ex convento dei padri domenicani.

Il nuovo regolamento generale per le carceri della Toscana fu approvato con Sovrano Rescritto del 20 novembre 1845. L'avvocato Carlo Peri, all'indomani della riforma, fu nominato Soprintendente Generale degli Stabilimenti penali e delle carceri pretoriali del Granducato, incarico svolto precedentemente, fino al 1844, dalla soppressa Presidenza del Buon Governo. Nel 1848 Peri pubblicò un rapporto sullo stato delle prigioni aggiornato al 1845 (PERI, 1848), in cui forniva un quadro realistico della condizione delle carceri dello Stato, che aveva soprattutto lo scopo di testimoniare e rendere pubblici i dati attestanti il progresso determinato dall'attuazione della riforma. La riforma aveva come primo obiettivo l'imposizione di una nuova disciplina nel funzionamento delle prigioni, stabilendo le regole per eliminare gli abusi e il lassismo imperante.

In sostituzione delle carceri pretoriali esistenti in ogni capoluogo, nelle quali erano custoditi indistintamente e in condizione di promiscuità i condannati alla pena del carcere e i debitori civili e commerciali, le prigioni furono classificate in tre distinte categorie: di custodia, di pena e di debito, determinando per ognuna apposite disposizioni, affinché le carceri segrete fossero realmente destinate alla semplice custodia o restrizione della libertà per i prevenuti ed accusati, fino all'esito del relativo giudizio, mentre le carceri pubbliche furono destinate all'espiazione della pena del carcere. A queste due categorie di prigioni la riforma ne aggiunse una terza, ossia le prigioni destinate ai debitori civili e commerciali.

A partire dal 1° gennaio 1846, entrò in vigore il regolamento che stabilì nuove norme in materia di segregazione cellulare che, pur imponendo la separazione individuale durante la notte, le funzioni religiose, il consumo del vitto e il passeggio, permetteva la vita in comune durante le attività di istruzione e lavorative. Il sistema della segregazione cellulare continua, detto anche della Buona Compagnia (o filadelfiano temperato), fu sperimentato per la prima volta nel 1849 nel carcere di Volterra, per i condannati alle pene lunghe e severe, della casa di forza e dell'ergastolo. Con l'atto del 4 marzo 1849, riconfermato con la legge del 5 maggio dello stesso anno, era stabilito il principio della continua separazione dei reclusi tra loro. La legge 5 maggio 1849, dopo diversi esperimenti, adottava definitivamente il sistema a segregazione continua, atto che consentì di modificare la gradazione delle pene ed abolire la condanna dei bagni penali e dei lavori pubblici (i lavori forzati), che furono sostituiti dall'ergastolo nel Maschio di Volterra,⁽⁶⁾ mentre la pena accessoria della gogna e la pena dell'esilio parziale furono sostituite dalla pena del carcere. Veniva mantenuta la segregazione continua (il lavoro in comune era ammesso, ma in assoluto silenzio), tranne che per quei condannati che avevano superato i settanta anni d'età.

Nel giugno 1853 fu emanato il nuovo codice penale del Granducato di Toscana, che confermò l'adozione del sistema di isolamento cellulare. La segregazione cellulare fu quindi estesa a tutte le carceri della Toscana e si pose come principio fondamentale di tutte le pene, ma la scelta del sistema determinò la necessità di costruire nuovi edifici carcerari e un conseguente eccessivo impegno finanziario per il governo della Toscana. I risultati della sperimentazione del regime dell'isolamento secondo i principi del sistema filadelfiano, seppure temperato, non furono quelli sperati dai sostenitori di tale regime, in particolar modo per le disastrose conseguenze sulla salute dei prigionieri.⁽⁷⁾

Il codice penale del 1853 modificò il sistema delle pene nel quale il carcere assumeva un maggiore peso rispetto al passato: pena di morte, ergastolo, casa di forza, carcere, esilio particolare, multa, riprensione giudiziale. Per la condanna all'ergasto-

⁽⁶⁾ Con decreto del 27 agosto 1849 gli stabilimenti cellulari di Volterra furono destinati all'espiatione delle pene dell'ergastolo e della casa di forza.

⁽⁷⁾ La necessità di verificarne gli effetti dell'isolamento sulla salute dei detenuti fu affrontata al Congresso di Francoforte del 1857, le cui conclusioni furono favorevoli al sistema dell'imprigionamento cellulare che faceva prevalere il principio dell'emenda su quello della pura intimidazione. (*I Congressi e la questione penitenziaria*, in *Rivista di discipline carcerarie*, 1871: 15).

lo, alla casa di forza e al carcere fu prevista la segregazione continua, considerata utile sotto il profilo dell'emenda e della repressione, coercizione della durata di venti anni per l'ergastolo e per tutta la durata della pena negli altri casi. Nello stesso anno fu emanato il regolamento degli stabilimenti penali a sistema cellulare e la compilazione di un nuovo regolamento interno per gli stabilimenti penitenziari, documento nel quale venivano comprese tutte le disposizioni emesse, relative al sistema disciplinare in vigore, che riprendeva in gran parte il regolamento del 1849. Tra le modifiche più rilevanti emergeva l'abolizione di radere i capelli alle donne condannate all'ergastolo.

La verifica degli effetti prodotti dalla riforma del sistema penale negli stabilimenti penitenziari toscani fu eseguita da una apposita commissione istituita con decreto del 23 settembre 1859. Due esperti, l'avvocato Sorgi e il professore Barellai, furono incaricati di visitare tutte le carceri della Toscana. Il 12 dicembre dello stesso anno essi presentarono un lungo rapporto in cui, pur escludendo nettamente la possibilità di ritornare alla vecchia situazione di promiscuità delle antiche carceri, rilevarono l'esigenza di mitigare l'asprezza del sistema cellulare già adottato, in modo da rendere la pena gradualmente meno rigida, perché «l'isolamento puro, assoluto, continuo detto Filadelfiano (riteniamo) sia pure inaccettabile, singolarmente per i paesi meridionali d'Europa». Gli esperti, inoltre, avanzarono l'ipotesi di dividere la pena penitenziaria in tre periodi: «Di disciplina il primo in segregazione cellulare continua a forma del nostro codice, fino a un dato periodo da determinarsi; il secondo in comunione diurna col lavoro e con certe discipline, e segregazione cellulare notturna; ed il terzo in lavori agricoli in adattato e sicuro luogo» (BELTRANI-SCALIA, op. cit.: 449-450).

I primi riscontri sulla negatività degli effetti del regime a segregazione individuale furono rilevati due anni dopo la prima applicazione. Nel gennaio 1854 due medici di Volterra riscontrarono la seguente situazione: «su 385 condannati solo 35 erano in buona salute, 128 abbastanza sani, 52 sani, ma infraliti ed emaciati, 71 già avviati a far manifesta la malattia dominante nel penitenziario, 68 malati di malattie lievi o comuni, 31 allettati in pericolo di vita e affetti dalla malattia dominante: tife tubercolare, la tife o marasma meseraico, le idropi esterne e interne. Alcuni condannati furono trasferiti, altri graziati, altri mandati in ospedali». (ivi). Le pessime condizioni di salute dei reclusi determinarono la visita ispettiva del professor Carlo Morelli, in-

carico conferito con l'ordinanza del 9 agosto 1854.⁽⁸⁾ L'ispezione si concluse nel 1855, Morelli confermò la drammatica situazione soprattutto per gli aspetti relativi alle condizioni lavorative cui venivano sottoposti i condannati. «L'educazione degli ignavi – affermava Morelli – la giustizia punitiva, le necessità fisiche e morali dei carceri si basano sulla disciplina interna del lavoro, ma se il lavoro ha lo scopo di vivificare la forza fisica e morale che la cella estingue, e deve riparare l'offesa apportata dal reato alla società, il lavoro, che per il reo è mezzo di pena, fonte di salute e di educazione sociale, viene osteggiato se svolto in difficoltà igieniche, economiche e sulla disciplina della solitudine e del silenzio. L'effetto che si ottiene con l'imposizione del regime della Buona Compagnia, quindi, è contrario a quello sperato».

Il Governo, accogliendo le soluzioni proposte dagli esperti, emanò il decreto 10 gennaio 1860 che mitigava la rigidità della segregazione continua ammettendo per i condannati all'ergastolo la segregazione continua per i primi dieci anni, e quindi l'ammissione al lavoro in comune con l'obbligo del silenzio; per i condannati alla casa di forza era ammesso il lavoro in solitudine per metà della pena, mentre per i condannati al carcere era consentito il lavoro in comune rispettando la regola del silenzio e la segregazione in cella durante la notte. Il decreto, inoltre, abolì la pena di morte e stabilì le pene comuni: ergastolo, case di forza, carcere, esilio, multa, riprensione giudiziale.⁽⁹⁾

4. Le riforme del Regno sardo

Vittorio Emanuele I, con l'editto del marzo 1814, cancellò ogni traccia della dominazione francese, abolì i codici del 1796 e 1810 e ritornò agli antichi ordinamenti. Furono ripristinate antiche e crudeli pratiche punitive come il taglio della mano, le tenaglie roventi e la ruota. I tempi, però, imponevano di mettere mano alle riforme e il Regno sardo non ne fu escluso. Nel 1817 furono emanate le regie patenti che approvarono il "regolamento delle famiglie di giustizia modificato" che distinse le carceri in sette classi, in base al numero dei soldati di giustizia che vi prestavano servizio. Ogni famiglia era comandata da un ispettore che aveva il compito di sorvegliare i subalterni e di visitare

⁽⁸⁾ Le carceri penitenziali della Toscana – studi igienici, Firenze, 1860.

⁽⁹⁾ Il regolamento generale delle carceri giudiziarie del Regno d'Italia fu esteso alla Toscana con r.d. 8 dicembre 1861 n. 377.

personalmente le prigioni più volte durante la settimana senza darne preavviso. Una circolare del 4 giugno 1823 impose ai Prefetti di visitare le carceri delle proprie province e di redigere un rapporto amministrativo. Il primo regolamento delle carceri sarde interessò la casa di reclusione di Saluzzo, situata nell'antico castello. Il regolamento prescriveva la vita in comune, il lavoro in comune e in silenzio. Si trattava di pochi interventi che aprivano la strada a futuri interventi più incisivi.

Salito al trono Carlo Alberto (1831-1849), tra i primi atti di riforma il nuovo sovrano abolì la ruota e la confisca dei beni del reo a favore dello Stato, mitigò il supplizio della pena di morte e, accogliendo i suggerimenti illuminati di alcuni consiglieri,⁽¹⁰⁾ abolì i tormenti accessori alla pena del carcere. Nel 1839 fu pubblicato il codice penale che stabiliva una gradazione di pene e che apriva la strada alla riforma carceraria, fortemente sostenuta dal conte Ilarione Petitti di Roreto, uomo illuminato e primo, in Italia, a trattare la materia della riforma carceraria. Le regie patenti del 9 febbraio 1839 introdussero l'agognata riforma delle carceri, stanziando due milioni di lire per la costruzione di nuove carceri centrali. La riforma accoglieva il sistema del lavoro in comune e in silenzio durante il giorno e l'isolamento notturno. Carlo Alberto sembrava quindi orientato a proseguire sulla strada delle riforme, infatti promosse numerosi studi sulla scelta del sistema penitenziario ed emanò bandi di concorso per la premiazione dei migliori progetti per la costruzione di prigioni centrali. La scelta del sistema non era dunque definitiva, ma il dibattito era iniziato e il sovrano inviò all'estero il direttore della casa penale di Pallanza per approfondire la questione. Nell'incertezza della scelta definitiva, furono costruiti gli stabilimenti penali di Alessandria e di Oneglia e altri stabilimenti furono adattati all'uso del sistema auburniano.

Le condizioni delle carceri del Regno sardo furono descritte dal conte Ilarione Petitti di Roreto in un trattato del 1840, in cui denunciava la mancata applicazione della riforma emanata da Carlo Alberto con le regie patenti del 1839. Il fallimento della riforma, secondo l'autore, era dovuto essenzialmente a tre ordini di motivi: resistenza di coloro che, per interessi personali o per pregiudizi rispetto alle novità introdotte dalle Regie patenti,

⁽¹⁰⁾ Tra i più stimati consiglieri di Carlo Alberto sulla questione carceraria vi fu Carlo G. M. Lucas, ispettore generale delle carceri, quindi Membro del Consiglio superiore delle carceri francesi. Per riconoscenza dei consigli resi, il sovrano sardo fece coniare una medaglia d'oro in onore di Lucas con l'iscrizione "*Carolo Lucas in theoretica poenarum eximio*" (in *Rivista di discipline carcerarie*, 1886, A. XVI: 145)

avrebbero voluto conservare gli abusi perpetrati nelle carceri; convinzione di molti dell'impossibilità di migliorare uomini corrotti e abietti; infine, i costi ragguardevoli necessari per attuare gli interventi migliorativi degli stabilimenti carcerari. Il trattato analizza nel dettaglio le impietose condizioni delle carceri sarde, l'ambiente insalubre, generato dalla mancanza di luce e dalla scarsa ventilazione, l'angustia dei luoghi e l'assenza dell'igiene degli ambienti e delle persone, il vestiario, il vitto, il letto e le cure sanitarie e igieniche, la promiscuità tra giovani e anziani e l'intimità tra guardiani e condannati.⁽¹¹⁾ Proprio i guardiani costituivano uno degli aspetti più preoccupanti delle carceri sarde. «Persone – scrive Petitti di Roreto – di aspetto minaccioso e severo, assuefatte a stare con uomini di mal affare e a conoscere l'immoralità. Debbono (salve poche eccezioni, che pur s'incontrano) avere il cuore chiuso a qualsiasi sentimento temperato e compassionevole, nate ed educate, come sempre furono al sospetto, alla durezza, al rigore. Quindi, percorrendo le stanze vedrete que' custodi entrare accompagnati da un feroce mastino, addestrato a scagliarsi sul primo detenuto, che osasse resistere al ricevuto comando; sentirete imporre con voce tremenda ai prigionieri di stare ognuno seduto a piè del proprio letto, onde impedire che si accostino al guardiano prima ch'esso abbia usate le debite precauzioni». La custodia, quindi, per gestire i detenuti utilizza metodi che offendono l'umanità, e per far questo, «i custodi sono scelti per lo più ineducati talvolta anche duri oltremodo ed inaccessibili ad ogni idea caritativa, quando non sono brutali». (PETITTI DI RORETO, 1840: 333). Dopo l'emanazione delle regie patenti del 1839 le buone intenzioni di Carlo Alberto per un miglioramento generale delle carceri si limitarono a provvedimenti destinati a singoli stabilimenti carcerari. Il 26 febbraio 1842 il sovrano emanò le regie patenti che approvavano il regolamento generale delle carceri giudiziarie di Torino, col quale si adottava il sistema di classificazione secondo l'età, la religione, la professione, il reato, e si prescriveva il lavoro obbligatorio. Con il regio brevetto 14 luglio 1846 fu istituita una commissione d'ispezione composta da due cittadini scelti dal re, cui fu affidato l'incarico di visitare le

⁽¹¹⁾ «Come far sì che restino liberi dagli insetti divoratori e dai miasmi deleteri, che così facilmente pullulano e svolgonsi là dove trovansi di continuo riuniti molti uomini sùdici e miseri? (...) Queste cause insalubri non possono che tornare perniciosissime ai detenuti e, mentre riescono per essi un aggravio di pena non meritata né legale, giunte alle altre cause derivanti dall'ozio, dal mal costume e dalle sensazioni morali rattristanti, possono considerarsi qual permanente motivo dell'aumento di mortalità, che vi si osserva» (PETITTI DI RORETO, op. cit.: 330-331).

carceri ogni mese, di proporre le grazie e di infliggere le punizioni più gravi; il 5 settembre 1846 fu emanato il regolamento d'ordine e di disciplina per il penitenziario di Alessandria.

A seguito dei moti del 1848 che costrinsero Carlo Alberto all'abdicazione, la questione penitenziaria riprese vigore salito al trono Vittorio Emanuele II, partendo dal dibattito sulle gravi condizioni delle carceri e sulla scelta del sistema penitenziario, questione rimasta incompiuta dopo la sperimentazione del sistema auburniano adottato nelle carceri di Alessandria e Oneglia. Nella seduta parlamentare del 21 settembre 1849 il deputato Cossu interpellò il ministro dell'Interno sulle infelici condizioni del carcere di Sassari, mentre Cavour sollevò la questione della scelta del sistema penitenziario, ricordando la lotta tra i sostenitori del filadelfiano e dell'auburniano e l'esito della commissione incaricata di studiarne gli effetti che si era invece pronunciata tra il filadelfiano e il misto. Cavour, quindi, sollecitava il ministro a non procedere oltre sulla riforma carceraria senza avere prima sottoposto a nuovo esame la questione, avvalendosi delle esperienze e degli studi prodotti in Francia, in Inghilterra e in Germania, al fine di non impegnare finanziamenti ingenti per la costruzione di nuove carceri che sarebbero potute risultare inefficaci. Il ministro si impegnò a promuovere un nuovo studio sulla questione, ma non difese il sistema auburniano così come applicato ad Alessandria e ad Oneglia. Il 13 novembre del 1849 il ministro dell'Interno Galvagno presentò una relazione al re in cui avvertiva che i motivi di maggiore impedimento al ravvedimento dei detenuti andavano individuati nella pluralità e disparità dei trattamenti delle varie carceri, promettendo quindi l'emanazione di un unico regolamento generale per tutte le carceri del Regno. Nella relazione il ministro anticipava l'emanazione di un regolamento riguardante l'organizzazione di tutti gli impiegati delle carceri, di fatto pubblicato il 1° gennaio 1850, evidenziando che «quanto difficile sia di operare la riforma delle carceri senza un ottimo personale, e come le persone di cuore e d'intelletto eran lontane di aspirarvi per la povera carriera che loro si offriva».⁽¹²⁾ Con r.d. 13 gennaio 1851 il ministro costituì un Consiglio gene-

⁽¹²⁾ La figura del direttore è così indicata nel regolamento: «è l'occhio del Ministero, il perno su cui si regge tutto lo stabilimento. Egli deve congiungere con molta filantropia all'indispensabile fermezza e severità. Dev'essere convinto che la sua carica è ad un tempo una missione sociale, che dalla sua solerzia ed invigilanza molto dipende la rigenerazione morale de' reclusi, il cui conseguimento essendo la meta de' suoi sforzi, farà sì che avrà ben meritato da Dio, dal re, dalla patria». (BELTRANI SCALIA, op. cit.: 425-426).

rale delle carceri, da lui presieduto, cui affidò l'incarico di visitare tutte le carceri del Regno, per rilevarne i problemi e proporre le soluzioni. L'anno successivo il Consiglio presentò la relazione con i risultati delle visite svolte, da cui emergeva un quadro "doloroso e spaventevole", al quale era possibile porre rimedio innanzitutto con la costruzione di nuove carceri, in considerazione degli studi fatti in altre nazioni. Il Consiglio, inoltre, evidenziò la necessità di istituire una direzione generale con un consiglio cui dare l'incarico di presentare una relazione annuale sullo stato delle carceri. La commissione stigmatizzava la grave situazione di immoralità delle carceri dovuta, soprattutto, come aveva denunciato Carlo Peri nel 1840, agli abusi perpetrati dai guardiani. A tal proposito la commissione suggeriva di introdurre le suore nelle carceri femminili per evitare il verificarsi di episodi di corruzione ai danni delle donne detenute. Altri punti della relazione vertevano sulle condizioni igieniche, il lavoro dei detenuti, l'istruzione, la religione e la separazione fra giudicabili e condannati. La relazione ebbe il merito di promuovere una lunga serie di regolamenti di disciplina e per l'amministrazione economica delle carceri.⁽¹³⁾ Il 9 gennaio 1857 il ministro dell'Interno Rattazzi presentava un progetto di legge sulle carceri giudiziarie del Piemonte e della Sardegna. Messi a confronto i due sistemi a segregazione continua e a vita in comune, il primo fu reputato migliore perché si riteneva che impedisse la corruzione reciproca dei detenuti incutendo "nei perversi un salutare spavento", contribuendo a diminuire il numero dei delitti. La motivazione concreta, però, oltre ai vantaggi morali, era dettata dalle agevolazioni finanziarie apportate da questo sistema che consentiva un risparmio economico sulle spese giudiziarie e per il mantenimento dei detenuti. La Commissione parlamentare incaricata di esaminare il progetto ministeriale lo valutò positivamente e propose di adottare il sistema a segregazione continua, dunque le carceri nuove sarebbero state costruite non già nelle sedi di Corte d'Appello, bensì laddove fosse individuata una maggiore necessità.

Il dibattito parlamentare sulla relazione del ministro prese avvio il 6 aprile successivo e suscitò non poche accese reazioni tra coloro che non concordavano affatto sulla scelta del sistema a segregazione continua, ma soprattutto fu contestata

⁽¹³⁾ Di seguito si riportano i provvedimenti emanati dal Consiglio generale delle carceri: r.d. 18 luglio 1851 regolamento per i condannati alla relegazione del castello d'Ivrea; r.d. 2 settembre 1852 per le case di pena delle donne condannate; r.d. 5 giugno 1853 per le case di educazione correzionale; r.d. 17 aprile 1854 per l'amministrazione economica e per la contabilità delle carceri di pena.

la modalità con cui il progetto era stato portato in aula, senza preannuncio e senza essere accompagnato dalla necessaria documentazione di supporto alla proposta contenuta nel progetto stesso. La critica principale, sostenuta, tra gli altri, dai deputati Valerio, Asproni, Cosaretto, Revel, Arnulfo, Sineo, Menabrea, era diretta proprio alla scelta dell'isolamento continuo, sistema giudicato gravemente nocivo, come comprovato dalle numerose statistiche rilevate nelle altre nazioni ove era stato sperimentato. L'isolamento continuo, argomentavano i deputati, è in primo luogo contrario alla natura umana, è inumano e ingiusto sia per i reclusi, ma soprattutto per gli inquisiti non ancora riconosciuti colpevoli, né, secondo i dati statistici, aveva dato risultati sulla diminuzione della delinquenza o della recidiva. Gli oppositori dell'isolamento continuo proposero quindi che il Governo non si impegnasse nell'adozione definitiva di quel sistema, tentando, al più, una sperimentazione in qualche stabilimento di nuova costruzione, ma soprattutto, sostenne il deputato Valerio, era necessario provvedere alla modifica del codice di procedura penale del 23 giugno 1854 per rendere la detenzione preventiva meno lunga e per sottrarla all'arbitrio dei giudici, che avevano il potere di prolungarla per mesi e anni in modo da trasformare la pena preventiva in un supplizio insopportabile.

I sostenitori del progetto, però, ebbero la meglio sugli oppositori. Essi difesero innanzitutto il codice penale del 1859, sostenendo che salvaguardava meglio del codice inglese le libertà individuali e respingevano l'accusa che la durata delle custodia preventiva era soggetta all'arbitrio dei giudici. Il ministro dell'Interno Rattazzi sostenne con particolare vigore il progetto da lui presentato, specificando che il contenuto di esso era stato frainteso in quanto l'isolamento proposto era da applicarsi non ai condannati ma ai "prevenuti", non di isolamento continuo si trattava in quanto i detenuti avrebbero potuto incontrarsi con persone su autorizzazione del magistrato. L'esigenza primaria alla base di questo sistema era dunque impedire la comunanza tra detenuti, causa, secondo il ministro, dei peggiori mali. La conclusione della questione fu una sorta di compromesso, in quanto la maggioranza del Parlamento, pur essendo favorevole al progetto, esprimeva il dubbio che in futuro nuove esperienze avrebbero potuto dimostrarne la non efficacia. Cavour, presidente del Consiglio, con diplomazia promise che in tal caso si sarebbe potuto intervenire sui fabbricati adattandoli alle nuove esigenze. Tale clausola, per espressa volontà del Presidente del Consiglio, non fu inserita nel progetto non volendo fare apparire debole la riforma che

si stava votando. Cavour, preso atto che la maggioranza della camera approvava l'impianto della riforma nel suo complesso, mentre il nodo da sciogliere era la scelta del sistema, rassicurò i sostenitori del sistema comune con la promessa che nell'opera di adattamento dei fabbricati carcerari si sarebbe tenuto conto delle loro posizioni e propose una soluzione che mediava le opposte posizioni. La legge fu così approvata.

6. Il carcere in Italia dopo l'unità e la scelta dei sistemi penitenziari

Prima ancora di affrontare il problema del regolamento carcerario, e quindi le problematiche legate al sistema penitenziario, il Regno d'Italia aveva l'urgenza di affrontare quello preliminare dell'estensione, su tutto il territorio nazionale, del codice penale sardo del 1859 entrato in vigore dal primo maggio 1861 in tutte le province italiane, ad eccezione della Toscana. In questa provincia, annessa nel 1859, restò in vigore fino al 1866 il codice del 1853, mentre nelle due Sicilie il codice del 1819 fu modificato nel 1861 sul modello di quello sardo.

Nelle disposizioni preliminari il codice penale sardo introdusse la nozione di reato, distinto in crimine, delitto e contravvenzione in rapporto alla gravità dell'azione illecita sanzionata: «Il reato che la legge punisce con pene criminali è un crimine. Il reato che la legge punisce con pene correzionali è un delitto. Il reato che la legge punisce con pene di polizia è una contravvenzione» (Art. 2). A tali fattispecie di reato il codice sardo distingueva le pene in *a) pene criminali*: morte, lavori forzati a vita, lavori forzati a tempo, reclusione, relegazione, interdizione dai pubblici uffici; *b) pene correzionali*: carcere, custodia, confino, esilio locale, sospensione dall'esercizio dei pubblici uffici, multa; *c) pene accessorie*: interdizione o sospensione dall'esercizio di una carica od impiego determinato, di una determinata professione, negoziazione od arte, sorveglianza speciale della Pubblica Sicurezza, ammonizione.

Ai tre gradi di gravità del reato corrispondeva la differenziazione delle pene detentive tra *reclusione*, *relegazione*, *carcere*, *custodia* e *arresti* da scontare in diversi luoghi di pena: la condanna alla reclusione viene scontata nelle case di forza e i condannati sottoposti ai lavori che vi si eseguono;⁽¹⁴⁾ la *rele-*

⁽¹⁴⁾ I condannati ai lavori forzati sono sottoposti alle opere più faticose a profitto dello Stato, colla catena ai piedi, e nel modo prescritto dai regolamenti. (art. 16).

gazione consiste nella detenzione del condannato in un castello dove egli è sottoposto all'obbligo del lavoro; la pena del *carcere* viene scontata in una casa di correzione; la *custodia* è destinata ai giovani delinquenti e a coloro di tenue discernimento; gli arresti si scontano nelle case mandamentali.

Dopo l'Unità, l'aumento della popolazione e l'incremento della criminalità fecero riemergere drammaticamente il problema del sovraffollamento delle carceri, inadeguate per capienza, condizioni igieniche e fatiscenza delle strutture. Il dibattito svolto in seno alle commissioni parlamentari di studio per la preparazione di un nuovo regolamento carcerario ebbe come punto nodale, ancora una volta, la discussione sull'adozione del sistema penitenziario. Su questo ultimo punto scesero in campo i nomi più illustri degli ambiti parlamentare, giuridico e accademico, personalità di spicco che influenzarono in maniera determinante le future scelte del governo in materia penitenziaria, tra questi Martino Beltrani Scalia, Ilarione Petitti di Roreto, Carlo Peri, Aristide Gabelli, Luigi Volpicella, Federico Bellazzi, Napoleone Vazio per l'Italia; Mittermaier per la Germania; Moreau Christophe e Carlo G.M. Lucas per la Francia.

Concretamente il problema della scelta del sistema penitenziario fu affrontato dal Regno d'Italia per la prima volta nel 1861, con la presentazione al Parlamento del progetto di legge per la costruzione di un carcere cellulare, a sistema auburniano, nella città di Cagliari. Approvato senza ostacoli alla Camera dei Deputati, il progetto, però, non superò l'esame del Senato. Tra coloro che espressero forti critiche al sistema auburniano si distinse il conte di Salmour che contestò con molto vigore la decisione di adottare questo modello per la costruzione del carcere cellulare di Cagliari. Tale scelta, sostenne Salmour, avrebbe creato un pericoloso precedente, ossia avrebbe pregiudicato la questione della scelta del sistema penitenziario che andava affrontato solo dopo aver vagliato con gli opportuni approfondimenti un problema di scienza penitenziaria di primaria importanza. Il conte di Salmour, inoltre, esprimeva forti dubbi sui dati presentati dal ministero dell'Interno tendenti a dimostrare i buoni risultati ottenuti dal sistema auburniano nelle province del Piemonte, quindi invitava il Governo a intraprendere con sollecitudine la via della riforma carceraria, sostenendo l'opportunità di approfondire invece il sistema a segregazione continua, detto anche della "buona compagnia". Fu proprio Salmour a suggerire al governo l'istituzione di un'apposita commissione permanente per lo studio approfondito della materia, commissione che di

fatto fu nominata dal ministro dell'Interno Ricasoli con r.d. 16 febbraio 1862, cui presero parte i massimi vertici istituzionali (Des-Ambrois De Nevache, Presidente del Consiglio di Stato e senatore del Regno, S. Tecchio, Presidente della Camera dei Deputati), personalità del mondo giuridico e rappresentanti dell'Amministrazione Penitenziaria (Giovanni Boschi direttore generale, Carlo Peri consultore al ministero dell'Interno per l'amministrazione carceraria). Nel marzo 1862 gli esperti aprirono i lavori affrontando temi impegnativi: l'esame dei lavori forzati nei bagni penali e la possibilità di sostituire questa pena con un altro tipo di sanzione; la concentrazione di tutti gli stabilimenti penali sotto una sola amministrazione; la scelta dei sistemi penitenziari; le modalità di funzionamento delle colonie penali. I lavori durarono circa un anno e si conclusero con la presentazione di una relazione che proponeva i principi della riforma carceraria, primo atto ufficiale che il nuovo governo sottopose all'esame del Parlamento italiano. Nel documento, in primo luogo, si affermava il principio basilare, presentato come premessa generale sulla quale doveva poggiare la riforma carceraria, che era così sintetizzato: ridare alle sanzioni penali la forza repressiva e d'intimidazione, offrendo ad un tempo opportunità e mezzo a promuovere la rigenerazione morale dei condannati. In realtà, la proposta, pur presentando spunti di grande interesse, non giunse mai all'esame in sede legislativa.

Passando quindi ad esaminare i sistemi penitenziari angloamericani, la Commissione bocciava senza riserve il sistema comune, scartava quello auburniano e tesseva le lodi al filadelfiano, i cui vantaggi erano, secondo gli esperti, innanzitutto quelli di rendere la pena più dura e nel tempo stesso più giusta; di evitare tra i detenuti la vicendevole conoscenza, che spesso è sorgente di nuovi delitti; di mettere il condannato in presenza di se stesso, costringendolo ad abitudini d'ordine e di regolarità; e di agevolare l'uso de' mezzi adatti per ottenerne la resipiscenza, dando maggiore accesso alla voce della religione, agli affetti di famiglia, e facilitando l'istruzione. La Commissione votò all'unanimità (tranne l'on. Minghelli-Vaini che esprime il proprio dissenso in merito all'adozione del sistema a segregazione cellulare), il modello filadelfiano come base della riforma carceraria, indicato come strumento uniforme di quattro pene distinte: carcere, relegazione, reclusione e lavori forzati. Nonostante il giudizio positivo espresso sul sistema filadelfiano, la Commissione formulò diverse eccezioni per l'adozione di esso nella rigida versione americana, proponendo che ad alcune categorie di de-

tenuti non venisse applicata la segregazione continua, tra questi i condannati alla pena della custodia, i giovani ricoverati nella casa di emendazione, i condannati alla pena degli arresti per contravvenzioni di polizia, i condannati di età superiore ai settanta anni, i condannati invalidi o alienati. Un altro limite fu posto alla durata della segregazione cellulare che non sarebbe dovuta essere superiore ai quattordici anni, mentre il rimanente della pena perpetua andava scontata in stabilimenti penali, a lavoro comune con obbligo del silenzio e a segregazione notturna.

Per quanto riguardava gli altri due sistemi, inglese o misto e irlandese, la Commissione li esaminò superficialmente, reputandoli di scarsa efficacia. Beltrani-Scalia espresse forti riserve sulla composizione della Commissione e sull'andamento dei lavori, ma soprattutto contestava i principi basilari scaturiti dai lavori e comunicava il proprio rimpianto per l'occasione perduta, per non aver esaminato con più attenzione il sistema irlandese, da lui tenacemente sostenuto. In particolare, criticava la commissione per non aver considerato in maniera più approfondita le possibilità offerte dal regime della liberazione condizionale, preferendo il sistema filadelfiano, anche se reso meno rigido con l'introduzione del limite dei quattordici anni alla durata della segregazione cellulare, chiedendo, in proposito, «lo ammettere che scorso questo termine il condannato può essere ammesso a lavorare in comune con altri suoi compagni non è un ritorno al sistema misto cotanto osteggiato?» (BELTRANI-SCALIA, op. cit.: 486).

Per quanto riguarda gli altri temi discussi dalla commissione, si pervenne alle seguenti conclusioni: parere negativo sull'ammissione delle colonie agricole nella scala delle misure penali, destinandole, sia che fossero agricole che industriali, a case di educazione correzionale per i giovani destinati alla custodia, a case di emendazione per i minori d'età, a stabilimenti per coloro ai quali non poteva essere applicata la segregazione continua. Per il quesito riguardante i lavori forzati nei bagni penali, i relatori proponevano la soppressione immediata dei bagni penali per l'espiazione dei lavori forzati e trasferimento dei forzati negli arsenali o in altri luoghi chiusi. Parere positivo, infine, la Commissione espresse per la riunificazione di tutti gli stabilimenti penali in una sola amministrazione.

Nel 1863 il ministro dell'Interno Peruzzi, in attesa che venisse varata la riforma generale delle carceri, propose l'estensione della legge 27 giugno 1857 emanata dagli Stati Sardi, con cui era stato adottato il sistema cellulare, a tutto il Regno d'Italia. Con il trasferimento della capitale da Torino a Firenze, fu pre-

sentato un progetto per l'estensione del codice penale sardo alla Toscana, dove era rimasto in vigore il codice del 1853.

Il Regno d'Italia, pur tra polemiche e perplessità, emanava la legge n. 1653 del 28 gennaio 1864 "Legge colla quale è determinato il modo di riduzione e di costruzione delle carceri giudiziarie", con cui veniva adottato il sistema penitenziario a segregazione perpetua. La legge così ordinava i principi per la costruzione di nuove carceri: «Le carceri giudiziarie saranno ridotte e costruite secondo il sistema cellulare: i detenuti vi saranno segregati gli uni dagli altri, ed occuperanno locali isolati in guisa che rimanga impedita ogni comunicazione fra di loro tanto di giorno che di notte. Sarà provveduto al passeggio all'aria libera dei detenuti in locali ove questi siano egualmente segregati gli uni dagli altri» (art. 1). La legge prevedeva inizialmente la costruzione di un carcere cellulare a cominciare dai capoluoghi sede delle Corti d'Appello o d'Assise (art. 2) e stanziava nel bilancio del ministero dell'Interno una spesa di cinquecentomila lire sull'esercizio 1863 e un milione sull'esercizio 1864, da iscrivere in apposito capitolo intitolato "costruzione o riduzione delle carceri giudiziarie a sistema cellulare" (art. 3).

Il sistema cellulare, però, non si rivelò la soluzione ideale, in primo luogo perché aggravava, anziché risolvere, il problema del sovraffollamento, vista la penuria di edifici carcerari; inoltre, come era già stato evidenziato in Toscana, sotto il profilo del recupero morale dei condannati (che era poi la motivazione preminente nella preferenza del sistema cellulare), i risultati non furono quelli sperati, mentre i danni arrecati alla sfera psicofisica dei reclusi fecero emergere le prime polemiche sull'opportunità di continuare a seguire la strada dell'isolamento cellulare. Già nel 1861 l'ingegnere del genio civile Luigi Manzella, scrivendo la prefazione all'edizione italiana della relazione dell'Ispettore generale delle prigioni inglesi sulla costruzione del carcere di Pentoville del 1844 (in cui era stato realizzato il modello filadelfiano a segregazione continua), faceva questa descrizione del regime cui erano sottoposti i condannati: «I prigionieri erano astretti ad apprendere un'arte nella propria cella, dalla quale uscivano per lavarsi le mani e il viso, per soddisfare i bisogni corporali, e nelle ore destinate all'istruzione morale e religiosa, sempre uno ad uno e accompagnati da un custode» (Manzella, 1861: IV). Il sistema risultò dispendioso sia sotto il profilo dei costi sia per l'alto numero di custodi che richiedeva il controllo individuale, ma soprattutto dannoso per i danni psicofisici che produceva ai carcerati, e in proposito così commentava l'autore: «Un tal regime sembrò molto duro e di

fermo produsse in alcuni individui gravi perturbazioni cerebrali ed altri sospinse al suicidio; ma il maggior numero eludevano il rigore della disciplina e la vigilanza de' custodi col linguaggio nimico e riuscivano perfino a concertar evasioni e novelli delitti» (IVI).

Nel 1884, a venti anni dall'entrata in vigore della legge che stabiliva l'adozione del sistema cellulare e la costruzione di un carcere costruito secondo questo modello, almeno uno in ogni sede di Corte d'Appello, o capoluogo di circondario, la normativa era rimasta sostanzialmente inapplicata. Il 5 giugno 1884 l'onorevole De Renzis, presentando alla Camera dei deputati la relazione sul bilancio del ministero dell'Interno, rilevava che la riforma era risultata inefficace al punto che su tutto il territorio del Regno si contavano solo 3000 celle a fronte di una popolazione carceraria di 35.000 unità. A testimonianza della drammaticità della situazione penitenziaria e del trattamento riservato ai condannati, De Renzis scriveva: «Siamo ben lontani dai sistemi di Auburn, o da quelli misti più tardi venuti in fiore. Siamo qui agli antipodi di ogni altro metodo di espiazione di pena voluto dalle moderne teorie, dalle più recenti aspirazioni della scienza».⁽¹⁵⁾

Il Congresso Penitenziario Internazionale di Roma del 1885⁽¹⁶⁾ affrontò, tra gli altri temi, anche il problema della scelta del sistema penitenziario, avendo ormai preso atto che il sistema a isolamento continuo adottato sin dal 1864 era ormai oggetto di aspre critiche. Tra i sostenitori della linea dura dell'isolamento e della linea morbida della vita in comune, alla fine prevalse la posizione, sostenuta con particolare vigore dai rappresentanti italiani, del sistema misto o irlandese. Il deputato ed ex ministro Pasquale Stanislao Mancini, ricordando un suo scritto del 1842 sull'argomento, così sintetizzava la posizione italiana nel 1861: «a quell'epoca la polemica era ardente tra le due scuole che lottavano per l'accettazione di uno dei due regimi, l'isolamento assoluto (Filadelfiano) e il lavoro in comune con l'isolamento notturno (sistema Auburniano). Io misi a confronto i pregi dei due sistemi, ma prevedendo in certo modo l'avvenire degli studi penitenziari mi dichiarai precursore di un sistema misto risultante da una combinazione tra gli elementi dei due sistemi. Ora questo sistema misto, più tardi detto irlandese, e la ricerca della migliore combinazione tra questi elementi, sembrano oggidì es-

⁽¹⁵⁾ Rivista penale vol. XXI - 1885, pp. 122-123.

⁽¹⁶⁾ Congressi penitenziari Internazionali che discussero della riforma penitenziaria: Pietroburgo 1820 - Londra 1872 - Stoccolma 1878 - Roma 1885 - Parigi 1895 - Bruxelles 1900.

ser divenuti l'ultima parola e il programma della scienza al suo stato attuale, malgrado sieno scorsi meglio che 40 anni».⁽¹⁷⁾

7. I regolamenti post unitari

Con l'estensione del codice penale sardo a tutte le province italiane, il Governo nell'arco di due anni emanò i nuovi regolamenti per le *carceri giudiziarie* (27 gennaio 1861), per le *case di pena* (13 gennaio 1862), per le *case di relegazione* (28 agosto 1862), per le *case penali di custodia* (27 novembre 1862). Ogni regolamento disciplinava il funzionamento degli istituti e gli organici del personale di custodia e amministrativo.

Le *Carceri giudiziarie* dipendevano dal ministero dell'Interno, erano destinate alla custodia degli imputati, ai detenuti condannati a pene corporali durante il giudizio di appello e di cassazione, ai condannati alla pena del carcere fino a sei mesi, ai condannati a pene maggiori di sei mesi di carcere inabili, per motivi di salute, al lavoro nelle case di pena, agli arrestati per disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza, per debiti, per i detenuti in transito.⁽¹⁸⁾ Il regolamento istituiva una commissione visitatrice, con funzioni di controllo e consultiva, composta da: sindaco, procuratore del re, parroco, quattro cittadini nominati dal consiglio comunale. La commissione esercitava il controllo su vitto, materiale, salubrità degli ambienti, disciplina, lavorazioni, distribuzione del guadagno ai detenuti, istruzione religiosa, riforma morale, condotta dei guardiani verso i detenuti. Sulle infrazioni rilevate e per i provvedimenti da adottare la commissione riferiva all'autorità amministrativa delle carceri o direttamente al ministro dell'Interno. Le *case di pena* comprendevano le case di forza destinate ai condannati alla reclusione; i castelli per i condannati alla relegazione; le case di correzione per i condannati alla custodia e gli stabilimenti penali esistenti nelle Province Toscane. Alle case di forza erano destinate le donne condannate ai lavori forzati. Il regolamento adottava il sistema della separazione notturna e del lavoro obbligatorio in comune diurno con l'imposizione continua del silenzio assoluto.

La pena della relegazione era destinata ai condannati per i crimini contro la sicurezza interna o esterna dello Stato; le case penali di custodia erano destinate ai giovani.

⁽¹⁷⁾ In Rivista di discipline carcerarie 1886, Anno XVI, p. 97.

⁽¹⁸⁾ Il regolamento consentiva alla detenute madri di tenere con se i figli non maggiori di tre anni quando la commissione visitatrice ne attestava il bisogno di cure materne.

7.a. La creazione della direzione generale delle carceri, il servizio ispettivo e le prime statistiche carcerarie

Nel Regno sardo le carceri giudiziarie dipendevano dal ministero della Giustizia, con decreto del 23 gennaio 1851 l'amministrazione delle carceri passò al ministero dell'Interno, nell'ambito del quale faceva capo a una Divisione del ministero, contestualmente alla costituzione del Consiglio delle carceri, soppresso nel 1860. Il primo organico del personale delle carceri centrali e penitenziarie fu creato con il r.d. 10 dicembre 1850. La carica di ispettore generale delle carceri, con funzione ispettiva locale, fu creata nel 1848, funzione ricoperta per la prima volta dal Cav. Giovenale Vegetti Ruscalla.

Le dimensioni raggiunte dalla realtà carceraria ponevano il governo di fronte a gravi problemi da risolvere che richiedevano un diversa organizzazione degli organi preposti alla gestione delle carceri, per questo nel 1861 fu istituita, con r.d. del 9 ottobre n. 255, la direzione generale delle carceri dipendente dal ministero dell'Interno, primo direttore generale delle carceri del Regno d'Italia fu nominato l'avvocato Giuseppe Boschi, che vi rimase in carica fino al 1870.⁽¹⁹⁾ La direzione generale andò a sostituire la vecchia divisione del ministero.⁽²⁰⁾

L'anno stesso della creazione della direzione generale fu dato avvio alla pubblicazione delle statistiche carcerarie. Il servizio curò la rilevazione dei dati pubblicati nel "Rapporto statistico sugli stabilimenti penali delle province italiane già appartenenti al cessato Regno di Sardegna nel quinquennio 1857-1861". Dal 1862 seguì la pubblicazione annuale dei volumi.

Con la costituzione della direzione generale delle carceri e l'avvio del dibattito parlamentare sulla riforma delle carceri, si

⁽¹⁹⁾ Il r.d. 9 ottobre 1861, n. 255 riorganizza il ministero dell'Interno "non tanto per ragioni di ordine politico quanto per ragioni di ordine amministrativo". Il r.d. abolisce il Segretariato generale del ministero dell'Interno e ripartisce le sue competenze "in diversi rami di pubblico servizio in cui andrà diviso il Ministero" (art.1). Lo stesso r.d. rimanda a successivi decreti ministeriali "la ripartizione delle Direzioni generali in Divisioni e Sezioni, e stabilito il quadro numerico degli Impiegati addetti a ciascun Ufficio". (art. 4, comma 1).

⁽²⁰⁾ «Saranno nel Ministero quattro Direzioni generali. Una delle quattro Direzioni è sostituita all'Ispettorato generale delle carceri, senza che in questa parte di amministrazione sia null'altro innovato». (art. 2, comma 1).

Nel 1878 la direzione generale delle carceri presso il ministero dell'Interno verrà soppressa dal r.d. n. 4306 (serie 2) del 24 febbraio, a partire dal 1° marzo 1878. L'anno successivo, però, verrà ripristinata a partire dal 1° novembre 1879, dal r.d. n. 5131 (serie 2) che la ricostituisce ancora una volta presso il ministero dell'Interno.

aprì un periodo molto fecondo per gli studi teorici e scientifici sui temi del carcere e della criminalità, accompagnati da un appassionato dibattito che si svolgeva su organi di stampa, nei congressi internazionali e in sede parlamentare. L'esigenza di diffondere la ricchezza di esperienze documentate dalla pubblicazione dei rapporti annui dei singoli stabilimenti penitenziari e di quelli compilati dalle Commissioni ministeriali e parlamentari, determinarono la nascita di una rivista periodica delle carceri su cui fu avviato un intenso dibattito sullo stato delle prigioni del Regno e dei problemi ad esso collegati, come la scelta dei sistemi penitenziari, la costruzione di nuove carceri, la riforma dei regolamenti.

Il primo numero del periodico, che assunse il nome di "Effemeridi Carcerarie", vide la luce nel 1865, sotto la direzione dall'ispettore generale delle carceri Napoleone Vazio.⁽²¹⁾ Fonte preziosa di notizie storiche, di cronache di eventi ufficiali, di pubblicazioni scientifiche, la rivista riportava ampi resoconti dei dibattiti parlamentari, disegni e testi di legge, lavori delle Commissioni parlamentari, interpellanze e interrogazioni sulle tematiche carcerarie e penali. Nel 1870 la pubblicazione assunse la denominazione di "Rivista di discipline carcerarie", ampliò i suoi orizzonti concedendo maggiore spazio al dibattito internazionale, offrendo ospitalità alle firme più prestigiose, italiane e internazionali, del dibattito criminologico e giuridico dell'epoca, tra cui ricordiamo, tanto per citare alcuni illustri collaboratori, Cesare Lombroso, Gaspare Virgilio, Lucas, Mittermeier, Enrico Ferri.⁽²²⁾

⁽²¹⁾ «Crediamo fermamente che la pubblicazione di tutto ciò che si riferisce alle Carceri sia di un'importanza somma e l'elemento sicuro per giungere a quel grado di progresso ed a quella riforma che è invocata dalla civiltà moderna. E tant'è che illustri scrittori e maestri ci precedettero in questa elementare verità; onde il chiarissimo giureconsulto d'Heidelberg dottor Mittermaier, deplorando il difetto della pubblicità agli atti di taluni governi, dedusse da esso il principale ostacolo alla conoscenza dei mezzi al miglioramento delle carceri» (VAZIO, 1865: 3).

⁽²²⁾ In questa fase la Rivista, pur essendo proprietà privata del direttore generale Martino Beltrani-Scalia, ospitava una parte ufficiale dedicata alla pubblicazione del Bollettino della Direzione Generale delle Carceri. Donata, in seguito, da Beltrani-Scalia all'Opera Pia per figliuoli derelitti dei condannati e successivamente al Protettorato di San Giuseppe, la rivista perse progressivamente il suo mordente: scomparvero gli attacchi polemici, si ridussero gli interventi sul tema della riforma del sistema penitenziario riducendosi a strumento per la ricerca di beneficenza.

Questo passaggio determinò la lenta decadenza della pubblicazione che finì per perdere collaboratori e lettori, sostenendosi a fatica con gli abbonamenti ufficiali delle direzioni delle carceri e con quelli privati del personale di custodia. Il ministero contribuiva in minima parte all'attività editoriale della rivista con la concessione di un sussidio, riconoscendola come pubblicazione semi-ufficiale dell'Amministrazione Penitenziaria, ma i costi erano troppo elevati per l'Opera Pia, legittima proprietaria della testata, che non riusciva ad arrestare la crisi economico-editoriale.

Sotto la direzione di Giuseppe Boschi fu istituito il corpo degli ispettori, un ufficio centrale composto prima da due, poi da cinque e quindi da quattro ispettori. L'Ispettorato Generale delle carceri aveva competenze su tutto il territorio nazionale e sopprese i vari uffici centrali precedentemente in funzione.⁽²³⁾ Già

A seguito di queste difficoltà – ma è facile supporre che esse fossero anche di natura politica – che limitavano il libero dibattito, il periodico abbandonò lo spirito originario che l'aveva caratterizzato fin dalla nascita, tant'è che il direttore Epaminonda Querci-Seriacopi, sull'ultimo numero pubblicato il 1° dicembre 1925, polemizzava con quanti ne avevano determinato la crisi, senza nascondere la delusione e la rabbia per il mediocre e sconcertante epilogo cui la rivista era ormai giunta.

La prestigiosa rivista, pubblicata per ben sessant'anni, chiudeva i battenti e veniva sostituita dalla "Domenica del Carcerato", una sorta di Domenica del Corriere (di cui imita anche la grafica) realizzata da e per i detenuti, scritta interamente dai detenuti della casa penale di Regina Coeli; «un ebdomadario, dice il polemico Querci-Seriacopi, che non incontra neanche la simpatia dei carcerati, zeppo com'è di aneddoti, bozzetti, poesiole e raccontini».

Nel 1931 la rivista fu ripresentata in veste rinnovata e con un programma editoriale di matrice fascista, cosicché, da organo semi-ufficiale che, in qualche modo, era stato anche garanzia di autonomia e di libertà di stampa, la "Rivista di Diritto Penitenziario – studi teorici e pratici" (questo è il titolo con cui riprende la pubblicazione), si pose nuovi obiettivi, così descritti nella premessa al primo numero da Giovanni Novelli, Direttore generale degli Istituti di Prevenzione e Pena, nonché direttore del periodico: la rivista, «si inquadra nel vasto e complesso programma dell'attività del grande legislatore fascista, al quale spetta il merito d'aver messo mano ad una riforma degli istituti penali, che, per unanime giudizio, ha conservato all'Italia il primato, che una ininterrotta tradizione, nelle scienze, nelle leggi, nella pratica, le aveva assegnato» E di fronte a una dichiarata disponibilità a ospitare interventi di ogni scuola e tendenza, senza preconconcetto alcuno, subito dopo viene chiarito che «...ogni proposta che aspiri a tradursi in concreta norma di diritto positivo, dovrà ispirarsi al sistema generale ed alle disposizioni specifiche dei nuovi Codici penale e di procedura penale, che sono la base e le fonti insuperabili della riforma, che l'Amministrazione deve proporre ed attuare».

L'ultimo numero fu pubblicato nel dicembre 1943, poco dopo la morte di Novelli, avvenuta nell'ottobre dello stesso anno. Nell'ultimo fascicolo non fu preannunciata la sospensione della rivista, ma è evidente che le vicende belliche, il crollo del governo fascista con i drammatici avvenimenti che seguirono, ne segnarono la fine.

Nel 1951 il periodico riprende le pubblicazioni sotto una veste rinnovata e con la denominazione di "Rassegna di Studi Penitenziari", diretta dal Direttore generale Luigi Ferrari, integrata dal 1959 con i "Quaderni di Criminologia Clinica". Nel 1979 i due periodici furono unificati nella "Rassegna penitenziaria e criminologica", che riprende la pubblicazione con uno spirito rinnovato testimoniando il nuovo corso post-riforma dell'Amministrazione Penitenziaria. Nel 1990 il periodico interrompe nuovamente la pubblicazione. Dopo una pausa durata sette anni, l'Amministrazione Penitenziaria ne ha ripreso la pubblicazione, con l'intento che la Rivista torni ad essere un punto di riferimento scientifico nel dibattito attuale delle tematiche penitenziarie e criminologiche.

⁽²³⁾ Il servizio ispettivo esisteva già in alcuni stati preunitari: Regno delle due Sicilie, Lombardia e Toscana, ma in realtà non aveva mai svolto una incisiva azione.

il r.d. 28 agosto 1860 aveva attribuito agli ispettori funzioni di vigilanza e di controllo su tutto il servizio carcerario, dando loro la facoltà di emettere provvedimenti temporanei in casi d'emergenza e li costituiva in collegio di consulenza sotto la presidenza dell'ispettore generale, denominato poi direttore generale.

Il r.d. n. 4079 (Serie 2) del 16 settembre 1877 riformò il servizio ispettivo attribuendo all'ispettore generale e agli ispettori centrali presso il ministero dell'Interno il potere di compiere ispezioni in tutti gli stabilimenti carcerari al fine di verificare la regolarità dei servizi e l'osservanza delle leggi e dei regolamenti. Le ispezioni, ordinarie e straordinarie, erano disposte dal ministro, dal segretario generale o, in loro nome, dal direttore generale delle carceri.

8. La "ignominiosa pena" dei bagni penali

Il movimento di riforma del sistema penitenziario individuò nell'abolizione dei bagni penali,⁽²⁴⁾ punta estrema di un sistema malato e corrotto, uno dei nodi principali da sciogliere per una compiuta riforma del sistema penale del Regno d'Italia.⁽²⁵⁾ Dalla seconda metà del XIX secolo i sostenitori del sistema dell'isolamento cellulare sostenevano a gran voce che l'esistenza dei bagni, per la loro stessa natura, che imponeva i lavori di pubblica utilità svolti dai forzati prevalentemente all'aperto, avrebbe reso inattuabile la riforma (MINGHELLI VAINI, 1868).

La denominazione di bagni penali, mantenuta fino alla fine dell'Ottocento, si rifaceva all'origine marinara della pena, anche se bagni penali erano definiti sia i bagni marittimi che quelli di terraferma, stabilimenti riservati all'espiazione dei lavori forzati. I bagni penali, secondo la tradizione marinara, continuarono ad essere amministrati dal ministero della Marina, sia nel Regno Sardo che nei primi anni del Regno d'Italia. Il ministero della Ma-

⁽²⁴⁾ «Fra le carceri ora esistenti meritano nel nostro sistema di venire soppressi i così detti *bagni o galere*, perché la riforma proposta *sarebbe ad essi del tutto inapplicabile* e perché credesi dimostrato *non giugnere essi al divisato scopo della massima intimidazione*, solo ottenendosi l'infelicitissimo risultamento d'una *più grande corruzione* derivante da essi. Aggiungasi un'altra volta ancora che l'abbiezione morale in cui pone la nota d'infamia, indelebile scolpita su chi è mandato in *galera*, infamia la quale preclude la via a qualsiasi emendazione, *perché persuade della sua inutilità, è causa incessante di recidive*». (PETITTI DI RORETO, op. cit.: 561).

⁽²⁵⁾ Tito Rossi scrive a proposito della necessità di risolvere il problema dei Bagni: «Come disse la più grande celebrità d'Alemagna, Mittermayer, al Congresso desmoterico di Francoforte nel 1846: La riforma penitenziaria sarà impossibile in Italia insino a che sussisterà la pena della galera» (ROSSI, 1868: 72).

rina gestiva anche l'organico del personale addetto. Al fine di accelerare la chiusura dei bagni, veniva evidenziato lo scarso profitto del lavoro fornito dalla mano d'opera dei forzati,⁽²⁶⁾ a fronte dei costi sostenuti dal ministero della Marina, dal quale l'amministrazione dei bagni dipendeva e che li gestirà fino al 1867, anno in cui l'amministrazione passerà al ministero dell'Interno. La scarsa utilità dei lavori forzati, sul piano del profitto economico, inoltre, era resa evidente dal fatto che solo una piccola parte dei forzati era inviata a svolgere i pubblici lavori all'arsenale. Per la gran massa di essi, invece, le giornate trascorrevano nell'ozio, dando spesso luogo a disordini, rivolte ed evasioni.

Lo spettacolo poco edificante di forzati in libera uscita, accompagnati da guardiani, che si recavano a passeggio nelle città, visitando postriboli e bettole, frequentando delinquenti di ogni sorta, mescolati ai lavoratori liberi, spinse il governo ad emanare un nuovo regolamento di disciplina che impartiva severe disposizioni sia per infrazioni commesse dai forzati, sia dalla custodia. Il regolamento fu inserito nell'ambito di una più ampia riforma, la prima dopo l'Unità, relativa ai bagni, attuata con il r.d. 19 settembre 1860, che emanava il "nuovo ordinamento dei bagni di terraferma e di Sardegna", contenente il "r.d. relativo ai bagni stabiliti nell'isola di Sardegna", il "regolamento per l'Amministrazione e la contabilità dei bagni" e il "regolamento di disciplina e interno ordinamento dei bagni".⁽²⁷⁾ Il nuovo ordinamento riorganizzava la materia dei bagni penali disciplinati, fino a quella data, secondo il "regolamento e bandi per i bagni situati negli arsenali di terraferma", emanati dal re di Sardegna il 22 febbraio 1826. Oltre a modifiche di tipo organizzativo e amministrativo e la più puntuale sistematizzazione della materia, il nuovo ordinamento e il regolamento di disciplina e di organizzazione interna prescrivevano un sistema disciplinare

⁽²⁶⁾ Lo scarso profitto prodotto dal lavoro dei forzati era stato uno dei motivi che, probabilmente, più delle motivazioni morali veniva addotta dai riformisti per chiedere la soppressione dei bagni. Petitti di Roreto, infatti, già nel 1840 ricorda che «il sig. Tupinier, esperto ufficiale della marineria francese mandato dal ministro della marina di quel regno a sindacare i lavori e il materiale de' vari arsenali marittimi, in una relazione, ricca di computi ingegnosi, fatta di pubblica ragione, dimostra come poco convenga l'opera dei *forzati* (...) per la qual cosa il sig. *Tupinier* conchiude che *la soppressione de' bagni è una riforma altamente invocata*». (PETITTI DI RORETO, op. cit.: 561-562).

⁽²⁷⁾ Il regolamento di disciplina e di interno ordinamento dei bagni, costituito da sessantanove articoli, dettava le norme riguardanti le funzioni, specificava le attribuzioni di compiti delle varie figure preposte alla gestione dei bagni (Ispettore generale, direttori, cappellani, medici, guardiani) e la disciplina interna (condotta dei condannati e uso della catena).

estremamente duro, sia per i forzati che per gli addetti alla sorveglianza. In particolare, rispetto ai vecchi bandi, il regolamento del 1860 riservava una parte specifica all'applicazione della catena, elencandone minuziosamente il peso, la lunghezza, le condizioni in cui applicarla. La normativa minuziosa tendeva a sottrarre all'arbitrio dei carcerieri l'applicazione dei ferri senza peraltro attenuare la pesante disciplina cui i forzati venivano assoggettati.

La novità rilevante introdotta dall'ordinamento del 1860 riguardava la gestione dei bagni dal punto di vista amministrativo-contabile. Fu istituita la figura dell'Ispettore generale da cui dipendeva la direzione di tutti i bagni stabiliti e da stabilirsi in qualsiasi punto del regno. L'Ispettore generale risiedeva di regola a Genova e, su autorizzazione ministeriale, poteva spostarsi temporaneamente nei luoghi dove la sua presenza era richiesta. I bagni, comunque, continuavano a dipendere direttamente dal ministero della Marina. L'Ispettore generale dei bagni veniva scelto tra gli ufficiali superiori dei Corpi della marina o dell'esercito, in attività di servizio. L'appartenenza del personale di custodia dipendente dalla marina veniva confermata anche nel nuovo ordinamento, con la giustificazione che il condannato ai bagni era pur sempre destinato a lavori che, secondo la tradizione, si rifacevano alle attività marinare, essendo lavori che venivano svolti negli arsenali, nei porti di guerra o officine militari. Con l'annessione del Regno delle Due Sicilie fu affrontato il problema di regolamentare i bagni di pena delle province napoletane la cui estensione rendeva problematico il funzionamento dell'Ispettorato generale dei bagni così come era stato previsto dal r. d. del 19 settembre 1860.

Le spese sostenute dallo Stato per il mantenimento dei bagni penali indussero il ministro della Marina a proporre un r.d., approvato il 4 febbraio 1866, atto a modificare i quadri organici del personale d'amministrazione e di custodia dei bagni penali, addossando ad essi costi che erano sopportati dall'erario.⁽²⁸⁾

⁽²⁸⁾ Nella relazione di presentazione dello schema di decreto, letta nell'udienza del 4 febbraio 1866, il ministro della Marina poneva in evidenza che, in attesa della riforma del codice penale che avrebbe portato a una modifica radicale della scala penale, era necessario porre mano a una riforma limitata all'economia dei bagni penali. Pur senza compromettere la sicurezza dei bagni penali, il ministro sosteneva che era possibile ridurre i costi di mantenimento, con un risparmio di 105,570 lire. Tale risparmio andava ottenuto proporzionando i gradi del personale superiore dei bagni all'importanza dei servizi cui era preposto, nonché modificando il numero dei guardiani in proporzione delle condizioni di ciascun penitenziario. Inoltre, il ministro proponeva di abolire l'indennità di rappresentanza ai direttori dei bagni centrali, di alloggio agli ufficiali che godevano di paghe superiori a quelle di ogni altro corpo della marina.

Successivamente a tale decreto il ministro della Marina ritornò sui costi di mantenimento dei bagni penali che pesavano sul bilancio del ministero per una somma di circa 4 milioni. Si rendeva necessario, quindi, trasferire l'amministrazione dei bagni all'Interno da cui dipendevano tutti gli altri stabilimenti di pena. Nella relazione presentata al re il 29 novembre 1866, il ministro della Marina sottolineava l'incongruenza della dipendenza dei bagni dal suo dicastero che, affermava, risaliva ad antiche consuetudini ormai superate che annoveravano tra le pene più gravi quella del lavoro forzato al remo delle galere. Tale consuetudine era stata mantenuta in quanto alcuni stabilimenti di pena erano in prossimità o nel recinto degli arsenali marittimi, nei quali venivano impiegati una parte dei condannati, ma anche per le difficoltà di varare la riforma penitenziaria.

L'imminente estensione del codice penale a tutto il Regno, la riforma della scala delle pene e la riforma penitenziaria potevano ricevere, secondo il ministro, impulso proprio dal passaggio dei bagni penali dal ministero della Marina a quello dell'Interno. Il Parlamento aveva già votato per l'abolizione dei bagni la cui essenza punitiva era giudicata una punizione non esemplare per i reati gravi ma corruttrice per gli stessi condannati, una pena, insomma, giudicata alimento stesso delle cause del reato. Inoltre, il ministro della Marina rivelava che non vi era alcun vantaggio nell'utilizzo della forza lavoro dei condannati nelle officine degli stabilimenti marittimi, svolto ormai con l'ausilio di mezzi meccanici, mentre il ministero sopportava un grave dispendio per un servizio, quale quello della gestione dei forzati, che non le competeva, e a cui, comunque, avrebbe potuto rivolgersi facendone richiesta alla nuova autorità dirigente delle carceri in caso di bisogno. Fu, questa, la premessa per l'emanazione del r.d. n. 3411 del 29 novembre 1866 che stabiliva il passaggio dei bagni penali dal ministero della Marina al ministero dell'Interno, a partire dal 1° gennaio 1867. Il decreto annunciava poi speciali provvedimenti per il passaggio del personale addetto ai bagni nel ministero dell'Interno e per l'attribuzione dei prefetti al servizio stesso.

La soppressione del corpo degli ufficiali militari preposti alla direzione e all'amministrazione dei bagni penali, sostituito con personale di impiegati civili, avvenne con r.d. n. 4071 del 1° dicembre 1867. Il r.d. risolveva l'anomalia di un corpo armato, addetto ai bagni, dipendente dal dicastero dell'Interno. Il personale di custodia dei bagni penali veniva così parificato con quello delle altre case di pena, reclutato con le stesse forme, oneri

e vantaggi, mantenendo la preferenza per coloro che avevano svolto servizio nell'esercito e nell'armata. ⁽²⁹⁾

Le direzioni centrali dei bagni venivano soppresse e le singole direzioni dei bagni passarono sotto la diretta autorità del ministero. Il decreto non innovava nulla riguardo il sistema disciplinare, restando valide le disposizioni dei regi bandi del 1826 i quali, avendo forza di legge, non potevano essere modificati dal decreto in questione.

Fino all'emanazione del Regolamento del 1891 i bagni penali continuarono a funzionare, ma la loro origine marinara era ridotta sempre più a una soluzione puramente nominale e la loro utilità sempre più assente, tant'è che gradualmente il Regno d'Italia cominciò a sostituirli con le colonie penali agricole che davano migliori risultati sotto il profilo dell'utilizzo in lavori di dissodamento di terreni e di coltivazione.⁽³⁰⁾ La prima colonia agricola fu istituita nell'isola di Pianosa, nell'arcipelago toscano, altre sorgeranno in vari luoghi anche di terraferma, allo scopo di sperimentare forme di detenzione meno severe. Fu questo uno dei motivi che spinse i riformisti ottocenteschi a privilegiare le colonie penali agricole sulle isole per sperimentare forme di detenzione intermedie, dove era possibile coniugare sicurezza e utilizzo del lavoro dei condannati inviandovi detenuti a basso indice di pericolosità che potevano svolgere lavoro all'aperto, così come era previsto dal sistema irlandese adottato, con alcune variazioni, dal Regno d'Italia. Il r. d. 6 gennaio 1887, n. 4318 approvò il regolamento per le colonie agricole che sostituì il regolamento del 23 novembre 1863.

L'isola di Pianosa, poi Gorgona e infine Asinara furono destinate a luoghi dove impiegare la mano d'opera dei condannati per sbancare, dissodare, coltivare terre aspre e selvagge, sottratte alle paludi e all'aridità del suolo per essere quindi destinate a luoghi di espiazione. Negli anni Trenta del Novecento l'utilizzo della mano d'opera dei detenuti fu utilizzata per i lavori di bonifica di alcuni territori della Sardegna che venivano quindi assegnati a famiglie di coloni, gestite dall'ente ferrarese per la colonizzazione interna, come aveva previsto la legge 30 novembre 1933, n. 1719.

⁽²⁹⁾ Il r.d. n. 4323 del 26 marzo 1868 stabiliva la divisa degli impiegati delle case di pena e dei bagni penali.

⁽³⁰⁾ Nel 1882 con la chiusura del Bagno della Foce, a Genova, circa 400 dei 600 condannati-stabiliti nel bagno furono trasferiti nella colonia di Castiadas che raggiunse, con tale apporto di forzati, la quota di mille condannati.

Alcuni antichi bagni penali furono quindi riconvertiti in colonie agricole, cosicché proprio sulle isole furono istituite le colonie che nel 1912 erano così localizzate: Cuguttu (Alghero), S. Bartolomeo (Cagliari) Sarcidano (Isili) Mamone (Bitti) Asinara (Sassari) Castiadas (Cagliari) situate in Sardegna, mentre nell'arcipelago Toscano furono impiantate le colonie di Gorgona (Livorno) Capraia e Pianosa per un totale di 17748,50 ettari.⁽³¹⁾

10. La riforma del personale amministrativo e di custodia delle carceri

La riforma del personale dell'Amministrazione penitenziaria, già annunciata nei precedenti provvedimenti, fu introdotta dal r.d. n. 113 del 10 marzo 1871. L'art. 1 stabiliva una sola pianta organica per gli impiegati addetti alla direzione e al servizio economico delle carceri giudiziarie, delle case di pena e dei bagni penali, precedentemente ordinati in tre distinti ordinamenti, rispettivamente del 1861, 1864, 1867-68. Gli impiegati erano classificati in direttori, vice direttori, contabili, applicati. Erano aggregati al personale dell'Amministrazione carceraria i cappellani, i medici, i maestri per l'istruzione civile, gli scrivani diurnisti e le suore di carità. La divisa era quella stabilita dal precedente decreto del 1868. Il grado onorifico dei direttori corrispondeva a quello di Sotto-Prefetti.

Per il personale di custodia il r.d. n. 113 del 10 marzo 1871 introdusse due ruoli distinti, uno per le carceri giudiziarie e uno per le case di pena e i bagni penali, classificando detto personale in capiguardiani, sotto capiguardiani, guardiani. Aggregati al personale di custodia erano i guardiani e le guardiane in esperimento. L'art. 18 stabiliva i requisiti per l'accesso ai posti di guardiani.

Un nuovo riordino del personale di custodia delle carceri e degli stabilimenti di pena si ebbe due anni dopo, nel 1873, con la legge n. 1404 (serie 2) del 23 giugno che unificò il personale in un solo organico. Il r.d. del 27 luglio 1873 n. 1511 (Serie 2) approvava il regolamento del Corpo delle Guardie carcerarie, composto da capoguardie, sottoguardie e guardie. Il servizio di custodia all'interno delle carceri femminili era svolto da persone dello stesso sesso. Il regolamento disciplinava i requisiti per l'accesso, la disciplina e i doveri, le attribuzioni. In pari data ve-

⁽³¹⁾ Cfr. IL LAVORO NEGLI STABILIMENTI CARCERARI E NEI R.R. RIFORMATORI, 1923

niva emanato anche il r.d. n. 1510 che approvava il regolamento per la istituzione di scuole per le guardie carcerarie. La prima scuola fu aperta a Roma in un'ala dell'ex monastero di Regina Coeli,⁽³²⁾ inaugurata il 15 luglio 1875 alla presenza del ministro dell'Interno Gerolamo Cantelli.⁽³³⁾

Con il r.d. n. 2730 del 8 ottobre 1875 fu approvata una nuova pianta del personale amministrativo, religioso, sanitario ed insegnante dell'amministrazione carceraria.

11. I luoghi della follia: l'invenzione del manicomio criminale

In Italia il problema della destinazione dei soggetti responsabili di reati e riconosciuti infermi di mente si pose a livello nazionale, come del resto l'intero settore delle leggi penali, con l'avvenuta unificazione del Regno. Col codice penale sardo del 1859, per la prima volta, il Regno d'Italia aveva affrontato il problema dei folli criminali, distinguendo due categorie di soggetti che in seguito saranno i principali destinatari dei manicomi giudiziari: i *prosciolti* e i *delinquenti folli*, non prevedendo, però, appositi istituti in grado d'accoglierli, inoltre riconosceva la non imputabilità per l'imputato che aveva commesso il reato in uno stato d'assoluta pazzia.

L'esigenza d'istituire anche in Italia appositi istituti di cura e custodia dei delinquenti folli divenne, dunque, un punto nevralgico dell'antropologia criminale che attribuiva all'uomo delinquente caratteristiche patologiche; il crimine, secondo tale teoria, è una condizione patologica e in quanto tale la cura deve essere affidata alla medicina. Stabiliti i punti di contatto tra il delinquente e il folle, fu posto il problema di differenziare le due categorie, al fine di stabilire il rimedio per i danni arrecati alla società da questi soggetti e, conseguentemente, la questione della responsabilità nei condannati e nei folli. Delinquenza e follia, secondo la nuova scienza, erano considerate stati morbosi dell'individuo, e quindi elementi di disturbo dell'equilibrio sociale. Contro i mali apportati da organismi guasti l'esigenza primaria era la difesa sociale da conseguire mediante il carcere per i

⁽³²⁾ L'antico monastero fu poi abbattuto qualche anno più tardi e sulla stessa area fu costruito il nuovo carcere cellulare di Roma, che prese il nome di carcere giudiziario di Regina Coeli.

⁽³³⁾ Direttore generale delle carceri era Felice Cardon, il direttore della scuola era il cav. Francesco Frate.

delinquenti e il manicomio per i folli. In questa ottica la pena non poteva essere considerata espressione di sentimenti di vendetta verso gli individui che minacciano la società.

Il paradigma scientifico dell'antropologia criminale, che identificava il delitto come espressione di uno stato patologico dell'individuo e la malattia mentale come una sua ulteriore degradazione morale, portava i criminologi positivisti a ipotizzare una forte presenza di delinquenti alienati nelle carceri. Tale ipotesi, però, non trovava conferma nelle statistiche ufficiali. Confrontando, infatti, le statistiche inglesi e tedesche, che attestavano l'elevato tasso di presenze di detenuti folli nelle carceri di quei Paesi, Lombroso metteva in discussione lo scarso numero di alienati criminali impazziti individuati nelle carceri italiane e si interroga sulle cause di una così bassa presenza: «È possibile che mentre Thompson trova un alienato ogni 150 nelle carceri inglesi, e Glower il 35 per 100, e Delbruck e Scholz in Germania tra il 3 ed il 5 per 100, da noi siano sì scarsi da discendere alla misera proporzione di 0,38/1000?» (LOMBROSO, 1872:107). Lombroso, quindi, contestava le statistiche criminali ufficiali italiane che, a suo parere, rilevavano solo una parte degli alienati criminali e non consideravano l'alta percentuale di quei soggetti che, durante la detenzione, manifestavano comportamenti solo apparentemente dettati da intenti simulatori, da pigrizia o cattiveria (LOMBROSO, 1872).

La statistica delle carceri del Regno d'Italia del 1872 (la stessa contestata da Lombroso), fu sintetizzata dal dottor Arigo Tamassia della Regia Università di Pavia (TAMASSIA, 1874) che, a differenza del più celebre collega, riportò i dati senza particolari spunti polemici, offrendo un quadro sintetico della situazione emersa dai rilievi statistici. Risultò, quindi, che l'età in cui si manifesta maggiormente la pazzia corrisponde alle fasce di 21-30 anni, segue poi la fascia 31-40 anni; la classe maggiormente colpita dalla pazzia è quella dei contadini; infine, dalla statistica emerge la "particolarità" che i celibi impazziscono più degli ammogliati, al punto che, secondo Tamassia «questi dati confermano ancora l'influenza vantaggiosa del matrimonio per ciò che riguarda lo sviluppo della pazzi» (ivi: 307).

L'intenso dibattito apertosi con l'antropologia criminale, che aveva coinvolto i maggiori rappresentanti della nuova scienza, l'eco degli esperimenti d'oltralpe, la drammatica condizione delle carceri del Regno, avevano evidenziato l'urgenza di mettere mano al più presto a un progetto legislativo che istituisse, anche in Italia, i manicomi criminali.

Nel 1876, il direttore generale degli Istituti di prevenzione e pena Martino Beltrani-Scalia, con la collaborazione di Gaspare Virgilio (dal 1867 chirurgo delle case di penali per invalidi di Aversa), per sopperire al ritardo legislativo in materia di istituzione di manicomi per delinquenti folli, con un semplice atto amministrativo inaugurò la "Sezione per maniaci"⁽³⁴⁾ presso l'antica casa penale per invalidi di Aversa, ospitata nell'antico convento cinquecentesco di S. Francesco di Paola, adibito a luogo di culto fino al 1808.⁽³⁵⁾ La Sezione per maniaci, la cui direzione fu affidata proprio a Virgilio, rappresentò il primo nucleo di quegli istituti che qualche anno dopo saranno denominati manicomi criminali, sperimentando così quegli *"stabilimenti speciali per condannati incorreggibili"*. La sezione accolse un primo nucleo di 19 pazzi criminali.

La decisione di anticipare l'apertura della sezione per folli-rei con un atto amministrativo, in considerevole anticipo rispetto a un atto ufficiale che sopraggiunse nel 1889, fu dettata dalla necessità: «Accadeva, infatti, che ogni qualvolta l'Amministrazione della giustizia e quella delle carceri si facevano a bussare alle porte di un manicomio comune, per chiedere ospitalità pei delinquenti impazziti, non ne ottenevano che rifiuti. Quei speciali inquilini, nei manicomi comuni, andavano a rappresentare scene di terrore, che vi portavano lo scompiglio» (SAPORITO, 1908: 362).

Nel 1907 la direzione del manicomio di Aversa passò a Filippo Saporito, alienista già allievo di Virgilio, mentre il nucleo iniziale dell'istituto andava ampliandosi inglobando alcuni edifici circostanti. «Il manicomio criminale è il policlinico della delinquenza; e sotto questo aspetto esso costituisce uno dei maggiori vanti della nostra Nazione» (ivi: 361) esultava nel 1908 Saporito, ma Lombroso, nel 1903, non aveva esitato a definire il medesimo istituto «un manicomio criminale che potrebbe chiamarsi una immensa latrina» (LOMBROSO, 1903: 94).

⁽³⁴⁾ "Sotto l'impero di tali necessità, nacque il manicomio criminale; e il primo timido tentativo di incarnazione fu questo di Aversa, auspicato da Martino-Beltrani Scalia, direttore generale delle carceri, e Gaspare Virgilio, modesto chirurgo delle case di forza di Aversa, secondo la barbara denominazione del tempo. Quelle case di forza, per quanto detestabili nella loro struttura e per le grandi miserie umane che racchiudevano, avevano la sorte di trovarsi in una città, che era già salita in gran fama per l'assistenza dei malati di mente; e per quel modesto chirurgo, che era già un provetto psichiatra, i tagli e le amputazioni non erano che un pretesto per compiere misurazioni antropometriche ed osservazioni psicologiche, comparativamente a quelle dei pazzi". (SAPORITO, 1908: 362).

⁽³⁵⁾ Ad Aversa esisteva già il manicomio civile aperto nel 1813.

Nel 1878 si svolse ad Aversa il secondo congresso della "Società Freniatria Italiana", durante il quale fu sollecitata l'istituzione dei manicomi criminali, richiesta ribadita anche nel successivo Congresso tenutosi nel settembre del 1881 a Reggio Emilia, i cui partecipanti chiesero che fosse approntato un apposito progetto di legge, di fatto presentato nell'aprile del 1884. Constatato che la sezione per maniaci di Aversa non era in grado di accogliere i pazzi criminali di tutto il Regno, e preso atto dell'elevato costo che comportava il trasferimento di detenuti provenienti dalle regioni del centro e del nord della penisola, fu proposta l'apertura di un altro istituto situato in una località del centro Italia, salubre e abbastanza isolata da non arrecare disturbo agli abitanti del territorio. L'incarico di individuare tale località e di stendere il progetto del nuovo manicomio criminale venne affidato nel 1884 al dott. Leopoldo Ponticelli (PONTICELLI, 1888), che aveva già creato la colonia penale di Pianosa e che divenne anche il primo direttore del nuovo manicomio. La scelta dell'edificio che avrebbe ospitato il nuovo istituto cadde sull'antica Villa Granducale dell'Ambrogiana di Montelupo Fiorentino (centro che dista circa venticinque chilometri da Firenze), la cui costruzione risale al XVI secolo su progetto del Buontalenti.⁽³⁶⁾ Situata a poca distanza dalla ferrovia comunicante con i principali snodi ferroviari, la sede offriva il vantaggio di consentire un rapido trasporto di detenuti da ogni carcere del Regno. L'antica Villa Medicea, per adeguarsi alle esigenze del nuovo uso, subì quindi delle modifiche. I lavori furono eseguiti in economia, utilizzando la mano d'opera di detenuti provenienti da tutto il Regno. Il nuovo manicomio criminale di Montelupo Fiorentino fu inaugurato il 12 giugno 1886. (RUSTICUCCI, 1925)

Nel 1892 un terzo manicomio giudiziario entrò in funzione a Reggio Emilia. Ospitato in un vecchio convento del XVI-XVII secolo, un massiccio edificio a pianta quadrata, chiamato "La Casa delle Missioni", situato nel centro storico della città, fu pri-

⁽³⁶⁾ L'antica Villa Medicea fu costruita nel 1586 da Francesco III e successivamente ampliata da Cosimo III e da Pietro Leopoldo di Lorena, che vi celebrò le sue nozze. Nel 1848 i Livornesi, ammutinati, assediaron la Villa che venne abbandonata da Leopoldo II, il quale si rifugiò in Palazzo Pitti, a Firenze. Nel 1855 Carlo Peri ridusse l'Ambrogiana a Casa di pena per donne. Queste nel 1860 furono trasferite nel vecchio ex-convento attiguo e la Villa rimase adibita a carcere per uomini. Nel 1873 il reparto per donne fu soppresso e vi si impiantò una casa di correzione. Nel giugno del 1886 entrò in funzione il manicomio giudiziario.

ma adibito a carcere per condannati affetti da vizio parziale di mente, quindi a manicomio giudiziario. Nel 1925 furono costruiti quattro padiglioni a un piano rialzato, disposti a quadrato, destinati a sezione per minorati psichici.

Nel 1877, un anno dopo l'apertura della sezione per maniati di Aversa, il dibattito sui manicomi criminali si spostò in sede parlamentare. Ma l'iter parlamentare si rivelò più difficile del previsto: il 14 giugno 1886 il deputato Buonomo promosse un dibattito sul disegno di legge Depretis, ma l'imminenza del varo del nuovo codice penale fece rinviare la discussione della questione in tale sede. Fu il codice Zanardelli, infatti, ad affrontare sistematicamente il tema dell'imputabilità penale, introducendo l'istituto del manicomio criminale per gli autori di reato infermi o semi infermi di mente. In sintesi, il quadro normativo del codice del 1889, riguardante il problema della non imputabilità per vizio di mente, si può così riassumere: i prosciolti o "folli rei" erano i non imputabili per vizio di mente, per i quali veniva prevista la remissione in libertà o la consegna all'autorità di P.S. che ne poteva disporre l'invio in osservazione provvisoria in un manicomio provinciale. A seconda dell'esito della perizia, il Tribunale civile aveva il compito di ordinare la liberazione del prosciolto oppure di ordinarne il ricovero definitivo. In quest'ultima ipotesi il presidente del Tribunale poteva revocare il ricovero, qualora avesse giudicato superate le ragioni che avevano determinato l'internamento in manicomio. In ogni caso, durante il ricovero, il giudice aveva facoltà di revocare la misura restrittiva affidando il ricoverato a persona che ne garantisse la cura e la custodia. Ancora una volta, però, dopo tante discussioni, proposte, disegni di legge, proprio quando sembrava che si dovesse suggellare la nascita dei manicomi criminali, il nuovo codice faceva riferimento ai manicomi in generale, da intendersi nel senso di manicomi civili, con grande disappunto dei positivisti, che nel nuovo ordinamento speravano di vedere definitivamente affermata l'istituzione dei manicomi criminali, nel senso da loro voluto da almeno due decenni.

Diversa era la situazione, fino al 1876, dei detenuti folli o rei folli, di coloro, cioè, che manifestavano segni di squilibrio durante la permanenza in carcere. Essi, infatti, continuavano ad espiare la pena nelle carceri comuni ed erano sottoposti a un regime penitenziario particolarmente duro. La questione verrà ripresa due anni dopo, con il nuovo Regolamento per gli stabilimenti carcerari emanato con Regio Decreto 1° febbraio

1891 n. 260,⁽³⁷⁾ al quale in gran parte aveva lavorato Beltrani-Scalia, che introdusse, tra gli stabilimenti speciali, i manicomi giudiziari.

La direzione dei manicomi giudiziari fu affidata ai medici chirurgi alienisti con il titolo di Direttori sanitari, posti alle dipendenze dei Direttori carcerari.

Nel 1904, a trent'anni circa dall'apertura della sezione per maniaci di Aversa, la situazione era molto critica. Lo ricorda Filippo Saporito che scrive in proposito: «Fino al 1904 i manicomi criminali non erano che pessime carceri [...] Erano luoghi in cui, quasi meccanicamente, dalle case di pena veniva ad affluire tutto ciò che esse contenevano di più torbido, le personalità che riuscivano più inadattabili al comune regime, superando, con la loro condotta, la mal concepita efficacia dei mezzi disciplinari: una specie di casa di rigore elevata alla massima potenza, di cui lo strumento principale era il così detto 'guardamatto': un criminale in veste di infermiere» (SAPORITO, 1908: 363).

Nello stesso anno il direttore generale delle carceri Alessandro Doria diede un ulteriore assetto alla gestione dei manicomi giudiziari, affidandone la direzione autonoma ai medici alienisti (r.d. 5 settembre 1904), che, in tal modo, non erano più posti in subordine ai direttori amministrativi. Inizia così un processo di differenziazione in merito al quale Saporito osserva: (esso) «ingloba tutta una tecnica speciale, la quale impronta i suoi principi alla tecnica carceraria ed alla tecnica ospitaliera, in relazione al duplice fine della sicurezza e della cura» (IVI: 363).

Come per i precedenti manicomi giudiziari, la sede del quarto manicomio fu un antico convento, situato nel pieno centro di Napoli, nel popolare quartiere Avvocata che, in seguito alla legge del 1865 che sopprimeva gli enti ecclesiastici, fu fatto liberare dai Padri Cappuccini e adibito a carcere giudiziario per adulti fino al 1920. Divenne poi sede del primo istituto speciale per minorenni. L'origine del manicomio giudiziario di S. Eframmo è descritta dal prof. G. De Crecchio, che ne fu promotore e direttore (DE CRECCHIO, 1925). Giunto al carcere di S. Eframmo nel 1912, su disposizione ministeriale del 3 giugno dello stesso

⁽³⁷⁾ Il Regolamento generale per gli Stabilimenti carcerari e per i Riformatori governativi del Regno del 1891 classificava gli Stabilimenti carcerari in: Stabilimenti di prigionia preventiva, Stabilimenti di pena ordinari, Stabilimenti di pena speciali. Questi ultimi comprendevano i manicomi giudiziari, "destinati ai condannati divenuti pazzi durante la espiazione della pena, ed agli imputati ed accusati pei quali l'Autorità giudiziaria competente ordini il ricovero forzato, temporaneo o definitivo". (BELTRANI-SCALIA, op. cit.: XII).

anno, con l'incarico di analizzare lo stato mentale di quei detenuti che presentavano disturbi psichiatrici o nervosi, allo scopo di accertarne la reale patologia o scoprirne l'intento simulatorio, De Crecchio istituì una apposita Sezione Antropologica e Medico-Legale⁽³⁸⁾, dove venivano inviati reclusi da tutto il regno. Nel 1921 la Sezione Antropologica Medico-Legale si trasformò in Infermeria Psichiatrica delle Carceri di Napoli. Successivamente, con decreto ministeriale del 1° luglio 1923, anche a Napoli fu istituito il manicomio giudiziario di Sant'Eframo, la cui direzione fu affidata allo stesso De Crecchio, nominato medico primario dei manicomi giudiziari dal 1° giugno dello stesso anno.

Il manicomio giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotto, in provincia di Messina, fu istituito con legge del 13 marzo 1907 e fu aperto il 6 maggio 1925.

12. La nascita del Corpo degli agenti di custodia

Il Corpo delle guardie carcerarie, istituito con il regolamento del 1873, fu riformato dal r.d. 6 luglio 1890, n. 7011 che istituì il Corpo degli agenti di custodia.⁽³⁹⁾ Nell'anno della riforma il personale di custodia era costituito da 5.280 unità, vale a dire il nove per cento della popolazione detenuta. Lo stato critico degli stabilimenti penitenziari e le esigenze di custodia determinate dai numerosi detenuti adibiti ai lavori all'aperto, rendevano insufficiente l'organico degli agenti di custodia le cui condizioni di lavoro continuavano ad essere massacranti e insufficientemente retribuite, a queste difficoltà si aggiungeva il rigido sistema di disciplina cui era sottoposto il personale. Aspetti critici che avevano inevitabilmente riflessi negativi sul funzionamento dell'intero sistema penitenziario, come rivelava Beltrani-Scalia «però non bisogna dimenticare che la regolare applicazione di tutto un sistema penitenziario esige un personale numeroso e scelto:

⁽³⁸⁾ "Nella complessa specialità della medicina-legale deve svilupparsi, quasi come una entità a sé, il capitolo della Medicina-legale carceraria, la quale non è psichiatria, non è antropologia, ma è uno studio complesso clinico, che può soltanto espletarsi nei grandi centri giudiziari, dove affluisce, in modo sempre più crescente, tutta la parte criminale che l'alcool, la sifilide, la tubercolosi, la malaria, la pellagra, gli stupefacenti, l'urbanesimo hanno maggiormente e tristemente cementata e proliferata", (DE CRECCHIO, op. cit.: 17).

⁽³⁹⁾ L'organico del Corpo degli agenti di custodia era così disegnato: allievo - guardia o sorvegliante - appuntato - sottocapoguardia o sottocaposorvegliante - capoguardia o caposorvegliante - comandante, destinato, quest'ultimo, a stabilimenti di particolare importanza.

persuadersi che un uomo difficilmente può rimanere per un servizio faticoso come è quello della custodia dei detenuti, per più di 10 o 12 ore al giorno» (BELTRANI-SCALIA, 1891: LVII).

Le norme contenute nell'ordinamento degli agenti di custodia introdussero alcune novità per tentare di elevare i requisiti per l'arruolamento nel Corpo, il cui compito era indicato nell'art. 1 «Il Corpo degli Agenti di custodia è istituito per invigilare e custodire i detenuti delle Carceri giudiziarie centrali, succursali, mandamentali; i condannati chiusi negli Stabilimenti penali o lavoranti all'aperto; i minorenni nei Riformatori governativi. Al personale di custodia può essere, in via eccezionale, affidata la sorveglianza esterna negli Stabilimenti suddetti». Nelle carceri femminili il servizio era svolto da suore o da guardiane (art. 3), queste ultime erano scelte tra mogli, congiunte e vedove degli agenti. Per la prima volta fu istituito il servizio a cavallo degli Agenti di custodia, destinato al servizio di sorveglianza nelle colonie agricole e nelle località in cui i condannati lavoravano all'aperto. Agenti "barcaioli" erano previsti negli stabilimenti che richiedevano il servizio di barche (art. 5). L'Ordinamento introdusse le nuove qualifiche di assistenti e capi d'arte, farmacisti, telegrafisti, scritturali da attribuire agli Agenti in possesso di specifici requisiti culturali; il senso di questa innovazione lo spiegava Beltrani-Scalia «è agevole comprendere le ragioni che han suggerito queste diverse modalità di servizio, colle quali si è procurato di favorire gli arruolamenti e di combattere i pregiudizi, che anche ai dì nostri, allontanano dal Corpo delle Guardie qualche buon elemento».(BELTRANI SCALIA, op. cit.: LVII)

L'arruolamento degli Agenti avveniva, di preferenza, tra i militari in congedo illimitato, celibi o vedovi senza figli. Tra i requisiti era richiesta l'età non superiore ai 40 anni e non meno di 24, saper leggere, scrivere e far di conto. Permaneva l'obbligo di contrarre matrimonio non prima degli otto anni di servizio, una dote in comune di 3.000 lire, buona condotta e previo permesso del ministero. Dopo l'arruolamento l'agente seguiva un corso di istruzione teorico-pratica nelle sezioni scuole organizzate presso alcuni stabilimenti penali, che andarono a sostituire la scuola aperta nel 1873 presso il monastero romano di "Regina Coeli".

L'ordinamento militare attribuito al Corpo degli Agenti di custodia determinò di conseguenza l'applicazione di regole e di un sistema disciplinare militare estremamente rigido. Vigeva il divieto di pronunciare parole ingiuriose verso i detenuti e di infliggere punizioni in assenza di ordini superiori e di mostrarsi "lon-

ganimi" senza, però, compromettere la sicurezza dell'istituto e la dignità del Corpo. L'uso della armi era consentito solo in casi di pericolo, ovvero per sedare rivolte e impedire le evasioni dei detenuti, se questi non si fermavano alla prima intimazione.⁽⁴⁰⁾ L'ordinamento concedeva all'agente «almeno due ore al giorno di uscita e una mezza giornata libera ogni quindici giorni. Inoltre egli può chiedere ed ottenere quindici giorni di licenza all'anno» concessi solo dopo il primo anno di servizio. Durante il servizio vigeva il divieto di fumare, l'obbligo di parlare in lingua italiana e di rivolgersi con il lei al subalterno. Il capo II dell'ordinamento dettava i modi di comportamento, impostati alla sottomissione ai superiori e a un contegno rispettoso della divisa.

Da un lato, quindi, si assiste al tentativo di elevare il livello culturale del personale che entrava a far parte del Corpo degli Agenti di custodia, attraverso l'attribuzione di nuove qualifiche e la richiesta di requisiti culturali adeguati, il cui scopo era quello di «rialzare il prestigio degli impiegati governativi, perché bandisce dagli uffici la classe dei così detti "scrivanelli", che sono talvolta i peggiori condannati, istigatori e complici di disordini, quando non possono diventare i despoti degli stabilimenti nei quali si trovano» (BELTRANI-SCALIA, op. cit.). Un tentativo, quindi, di combattere la corruzione derivante dall'attribuire posizioni di vantaggio ai detenuti. Anche la regola di mandare in pensione il personale dopo venti anni di servizio era stata dettata dal rigore del servizio, che procurava un precoce logoramento. Con un eccesso di ottimismo Beltrani-Scalia commentava che in tal modo l'Amministrazione carceraria «si lusinga di mettere a capo delle carceri mandamentali i migliori Agenti di custodia, con grande vantaggio dell'amministrazione stessa e dell'andamento della giustizia». Come abbiamo già anticipato, l'ordinamento conserva il rigore disciplinare delle punizioni inflitte agli Agenti responsabili di infrazioni, che prevedevano: ammonizione, arresti semplici (con divieto di uscire dallo stabilimento e perdita di un quarto della paga), arresti in sala di disciplina (con pancaccio, divieto di fumare, scrivere, ricevere visite, paga dimezzata); arresti di rigore (da dieci a trenta giorni, in sala di disciplina, vitto limitato a due razioni di pane al giorno, una minestra ogni due giorni, perdita di due terzi della paga); sospensione della classe e del grado da uno a tre mesi; retrocessione di classe; perdita

⁽⁴⁰⁾ «E se un Agente indietreggia davanti al pericolo o alla minaccia, se egli è sopraffatto e vilipeso, non è l'individuo, ma l'autorità della Legge che in lui viene offesa». (BELTRANI-SCALIA, op. cit.: LXII).

del grado; dispensa dal servizio; destituzione con espulsione dal Corpo.⁽⁴¹⁾

Significative sono le riflessioni che Beltrani-Scalia dedica alla durezza del lavoro svolto dalla custodia, un lavoro mal pagato, che comprimeva al massimo i diritti e la libertà delle persone, le cui condizioni di vita e di lavoro potevano essere paragonate a quelle degli stessi detenuti, foriere, quindi, di quella corruzione morale che pure l'ordinamento, almeno negli intenti ministeriali, cercava di limitare. «Con tali disposizioni – scrive Beltrani-Scalia con sorprendente modernità – l'Amministrazione ha creduto di migliorare le condizioni degli Agenti di custodia e di rialzarne il morale; ma affinché l'opera del Governo porti i suoi benefici effetti, è mestiere che anche il pubblico da parte sua e gli organi onesti della stampa prestino il loro concorso. Oltre ogni dire penoso è l'ufficio di questi Agenti, in continua lotta con gli elementi più tristi – se la opinione pubblica non crea loro un ambiente benevolo – se il prestigio della divisa non è fatto rispettare, i buoni si allontaneranno disgustati e stanchi con danno gravissimo del civile consorzio» (BELTRANI-SCALIA, op. cit.: LXV).

14. La riforma carceraria del 1891

Il progetto di una riforma complessiva del sistema penitenziario, dopo quasi due decenni dall'unità del Regno, stentava a diventare realtà. Il Parlamento interveniva con singoli provvedimenti che, di volta in volta, andavano a incidere su singoli aspetti del sistema. La riforma del regolamento delle case di custodia, destinate ai minorenni e agli adulti sottoposti al ricovero forzato e alla pena della custodia in forza di ordinanze o condanne delle competenti autorità giudiziarie, risalente al 1862, fu emanato con r.d. n. 4190 (Serie 2) del 29 novembre 1877. La novità rappresentata dalla case di custodia era contenuta nella "dichiarazione" sullo scopo dell'emenda contenuta all'art. 2 del regolamento: «Scopo della custodia è la emenda e la educazione morale dei ricoverati accompagnata dalla istruzione elementare e dallo insegnamento di un'arte o mestiere». A sottolineare l'importanza attribuita all'emenda, per la prima volta il personale era distinto in base alle funzioni direttive, educative e amministrative. Alle funzioni educative erano destinati l'istitutore, il

⁽⁴¹⁾ Le punizioni disciplinari delle guardiane prevedevano un sistema più semplice: dopo l'ammonizione e gli arresti seguiva il licenziamento dal servizio.

maestro di scuola, il cappellano e il maestro d'arte. Al direttore era affidata la gestione complessiva dell'istituto, compresa la custodia, la gestione economica e la responsabilità dell'osservanza delle disposizioni in merito all'educazione e all'istruzione dei custoditi. L'istitutore deve «da buon padre di famiglia adoperarsi a risvegliare nei sottoposti alla custodia il sentimento della dignità personale, ed a formare cittadini probi, operosi, devoti al Re, alla patria ed alle sue libere istituzioni» e coadiuva il direttore nell'attivazione di arti e di industrie utili, affinché i ricoverati siano occupati costantemente nel lavoro. L'art. 3 distingue le case di custodia in urbane e rurali, intendendo per queste le colonie agricole, alcune delle quali stabilite in isole disabitate del Regno, che fanno la loro prima comparsa ufficiale in un regolamento.

L'unificazione legislativa del Regno era stata attuata attraverso innumerevoli leggi, regolamenti, decreti. Sul finire del secolo si giunse infine a quella vasta riforma, invocata da circa cinquant'anni, che riformò il sistema penale e carcerario. La legge 23 dicembre 1888, n. 5888 e i rr.dd. 30 giugno 1888 n. 6144 e 8 novembre 1888, n. 6517 riformarono il regolamento della Pubblica Sicurezza. Il r.d. 30 giugno 1889, n. 6133 approvò il codice penale Zanardelli, mentre la riforma carceraria fu emanata con legge 14 luglio 1889, n. 6165.⁽⁴²⁾ Le critiche agli aspetti negativi prodotti dal sistema cellulare adottato con la legge del 1864 determinarono un nuovo orientamento nei legislatori che produssero il Codice penale Zanardelli del 1889 e il successivo ordinamento generale carcerario dell'1 febbraio 1891. Abbandonata la fiducia nel sistema cellulare a isolamento continuo, accertati i danni che esso produceva sulla psiche del condannato, il nuovo regolamento adottò il sistema penitenziario irlandese, già respinto dalla Commissione del 1862, che prevedeva i quattro periodi di trattamento differenziato.⁽⁴³⁾ Motivazioni di carattere

(42) In forza della disposizioni dell'art. 22 della legge di riforma, «il Governo del Re è autorizzato a pubblicare i regolamenti necessari per l'applicazione della presente legge, il Regolamento generale per gli stabilimenti carcerari e per Riformatori governativi del Regno viene emanato con r.d. 1° febbraio 1891, n. 260b».

(43) «Per quanto riferivasi ai condannati a pene di una certa durata, al sistema della segregazione cellulare continua, a poco per volta fu contrapposto l'altro detto graduale (o irlandese) il quale consiste: nel sottoporre l'individuo ad un primo periodo di rigido isolamento, poi ad un secondo periodo di segregazione notturna, col lavoro in comune durante il giorno, cui finalmente tiene dietro la liberazione condizionale. Ed è superfluo soggiungere che il passaggio da un periodo all'altro, da uno stadio all'altro, non è accordato se non come premio del lavoro e della buona condotta». (BELTRANI-SCALIA, op. cit.: XIII).

dossare la divisa dello stabilimento e l'imposizione di chiamare il detenuto con il numero di matricola. Sotto il profilo della disciplina vigeva l'obbligo del silenzio, il divieto di comunicare tra detenuti e di rivolgere la parola ai visitatori, fumare o fiutare il tabacco, tranne che per gli inquisiti o per i condannati a pene inferiori ai sei mesi, recitare le preghiere ad alta voce anche durante le funzioni religiose, giacere vestiti sul letto o rimanere svestiti durante il giorno, presentare reclami collettivi. Le visite, i colloqui, la corrispondenza erano considerati strumenti premiali da concedere con benevolenza e non in funzione rieducativa. Tutta la giornata era organizzata rigidamente e scandita dal rintocco della campana. Tra le punizioni da irrogare ai detenuti il regolamento prevedeva una vasta gamma che prevedeva l'ammonizione, la cella ordinaria, l'isolamento in cella di punizione a pane ed acqua fino a sei mesi, la camicia di forza e i ferri in cella oscura.

Un primo bilancio sui risultati ottenuti dall'attuazione della riforma è tracciato nel 1893 dall'onorevole Lucchini, direttore della "Rivista Penale". Il penalista denunciava il fallimento della riforma partendo dai presupposti che avrebbero dovuto dare il via alla riforma stessa, in altre parole la legge sull'edilizia penitenziaria del 14 luglio 1889, n. 6165, che era rimasta completamente disattesa a causa dei cronici dissesti finanziari del capitolo di bilancio riguardante l'amministrazione delle carceri.

La legge n. 6165 aveva previsto uno stanziamento iniziale di quindici milioni (rispetto a un fabbisogno di settanta milioni) per la costruzione di nuove carceri, da impegnare in un periodo di dodici anni. Dallo stanziamento iniziale furono stralciati due milioni di lire dal bilancio previsto per il biennio 1889-90 per far fronte alle spese ordinarie dell'amministrazione penitenziaria. L'anno successivo i fondi furono ulteriormente ridotti fino ad arrivare alla sospensione totale dei fondi residui. La conseguenza di queste manovre finanziarie fu deprecata da Lucchini che denunciava l'impossibilità d'attuare la normativa dettata dal nuovo codice penale in armonia con il regolamento carcerario a causa dell'insufficienza degli stabilimenti carcerari. La situazione si presentava particolarmente critica per gli istituti destinati alla reclusione che contavano dieci stabilimenti a regime cellulare, cinque a sistema auburniano, ventuno a sistema comune continuo, complessivamente insufficienti a contenere i condannati alla reclusione, che erano così smistati nelle diverse carceri giu-diziarie, dando origine a situazioni di promiscuità con i detenuti in attesa di giudizio. Le carenze di bilancio, inoltre, incisero for-

temente sull'ordinaria amministrazione delle carceri, condizionando negativamente i vari settori, dal mantenimento dei detenuti, alla riduzione del personale, alle lavorazioni e manifatture carcerarie che furono affidate a privati.

14. Le riforme del periodo giolittiano

Il regolamento carcerario del 1891 subì alcune modifiche nei primi anni del Novecento, soprattutto nella parte riguardante il sistema disciplinare dei detenuti che faceva ricorso a un ampio uso di strumenti di coercizione fisica, in netto contrasto con il principio dell'emenda morale del condannato che, almeno nelle intenzioni dei riformatori, era attuabile attraverso il lavoro obbligatorio, l'istruzione e la religione. La prima modifica fu introdotta con il r.d. 2 agosto 1902 n. 337 che sopprime l'uso della catena al piede per i condannanti alla pena dei lavori forzati, prevista dal regolamento disciplinare per i condannati alle pene dei lavori forzati, approvato con r.d. 7 marzo 1878 n. 4328.⁽⁴⁷⁾ A seguito di tale provvedimento il presidente del Consiglio Giolitti emanò la circolare 28 settembre 1902 n. 1543, indirizzata ai direttori degli stabilimenti penitenziari, in cui rilevava che, nonostante l'uso della catena fosse stato abolito, erano stati evidenziati diversi casi in cui le direzioni avevano ignorato il divieto. Tale affermazione dimostrava in fondo la resistenza dei funzionari amministrativi ad accogliere gli interventi più liberali atti a ridurre il livello di afflizione della pena. Successive modifiche al sistema disciplinare stabilito dal regolamento carcerario del 1891 furono introdotte con r.d. 14 novembre 1903 n. 484, rivolte specificamente all'uso dei mezzi punitivi. I motivi che determinarono tali interventi furono illustrati dal direttore generale delle carceri Alessandro Doria nella relazione al presidente del Consiglio e ministro dell'Interno Giovanni Giolitti, datata 2 agosto 1903. Doria affermava che l'uso delle misure di coercizione fisica, retaggio di antichi sistemi carcerari, costituiva un inasprimento indebito della pena. La coscienza dell'opinione pubblica era ormai modificata e reclamava l'abolizione del sistema punitivo. Doria

⁽⁴⁷⁾ R.d. 7 marzo 1878 n. 4328, art. 22 «La catena che ciascun condannato porta assicurata al malleolo della gamba sinistra è di vario grado. Per i condannati della terza categoria è di maglie nove, e del peso di chilogrammi tre, per quelli della seconda categoria è di maglie nove, e del peso di chilogrammi 1.700; e per i condannati della prima è di maglie sei, e del peso di chilogrammi 1.300».

ricordava che i possibili miglioramenti da introdurre nel regolamento generale delle carceri erano stati proposti dalla commissione mista di parlamentari e di funzionari dello Stato, nominata a seguito del verificarsi di un episodio che aveva commosso l'intero Paese.⁽⁴⁸⁾ Se il principio da perseguire, nell'espiazione penale, spiegava Doria, era l'emenda morale e la riabilitazione del condannato, questa andava ricercata preferibilmente con mezzi preventivi. Da qui, dunque, l'esigenza di incidere sulla scala dei castighi, ritenuta eccessivamente rigida. La commissione propose di ridurre la scala dei castighi, di diminuire l'intensità e la durata delle punizioni, sopprimendo ogni strumento di coercizione corporale e di tortura fisica, come la camicia di forza e i ferri. Un'importante novità fu quella di sottrarre all'arbitrio dei direttori e dei consigli di disciplina il potere di infliggere le punizioni, affidando al parere del sanitario la decisione di procedere materialmente alla somministrazione del castigo, tenendo conto dello stato di salute del detenuto. Modificate quindi le previsioni dei comportamenti passibili di castighi, la riforma del 1903 aggiungeva una nuova fattispecie di infrazioni: violenze contro il personale di custodia, comportamenti alquanto frequenti, considerati fino ad allora solo nei casi in cui i detenuti fossero già in espiazione di castighi per altre cause e resa infrazione a se indipendentemente da tale condizione.

Aboliti la camicia di forza, i ferri e la cella di punizione, l'uso dei mezzi punitivi e repressivi era consentito solo «quando sia assolutamente indispensabile di reprimere violenze e certi detenuti si abbandonano per momentanea esaltazione mentale o per deliberato proposito di aperta ribellione» (r.d. 14 novembre 1903 n. 484, art. 5). In questi casi il regolamento ammetteva l'uso della cintura di sicurezza, come mezzo preventivo e repressivo «al solo scopo di contenerli e di impedire che essi producano danno materiale a se stessi ed agli altri». Il regolamento specificava che tale uso era consentito solo quando «i mezzi morali siano riusciti inefficaci e vani» e introdusse un sistema di garanzia che prevedeva l'obbligo di ascoltare il detenuto prima di applicare la punizione decisa dal consiglio di disciplina che doveva tenere conto delle attenuanti. La punizione era sospesa per motivi di salute, mentre ai malati cronici e alle donne incinte erano applicate solo l'ammonizione e la cella con letto ordinario, da uno a trenta giorni. Anche il sistema delle ricompense fu ampliato introducendo, tra l'altro, il permesso di acquistare libri, la

⁽⁴⁸⁾ Cfr. NEPPI MODONA, op. cit.

concessione gratuita, una volta a trimestre, di carta da lettera e affrancatura postale, il permesso di tenere, a proprie spese, il lume acceso in cella, il permesso di ricevere un numero maggiore di visite da parte della famiglia e in una camera separata, infine la proposta di grazia sovrana.

L'entusiasmo con cui Beltrani-Scalia aveva presentato il regolamento del 1891, a pochi anni dalla sua introduzione, cedeva sotto l'incalzare delle critiche provenienti sia da alcune parti politiche sia dall'opinione pubblica e dalla stampa. Il clima all'interno delle carceri era sempre più rovente e sempre più frequenti erano gli episodi di ribellione dei detenuti nonostante la riforma del 1903. In occasione della presentazione del volume di statistica carceraria per il quadriennio 1904-1907, il direttore generale Doria (DORIA, 1908) indirizzò al presidente del Consiglio Giolitti una relazione che illustrava l'andamento della criminalità, in cui si evidenziava una notevole diminuzione degli ingressi nelle prigioni, dovuta, scriveva Doria, agli effetti della liberazione condizionale in sostituzione delle pene minime. Di contro, però, il direttore generale esprimeva preoccupazione sulla «inquietudine e la turbolenza dei detenuti nelle carceri e nei penitenziari, malgrado gli addolcimenti dei sistemi disciplinari, anzi in ragione inversa del rigore del trattamento; fatto sintomatico questo, che ha la sua piena corrispondenza colle tendenze individuali e collettive odierne nella società libera, e mira a svilupparsi e ad espandersi» (ivi: 13). Il problema vero, sosteneva Doria, era nel sistema dei correttivi apportati al sistema disciplinare, introdotti dalla commissione mista nel 1903, che avevano sortito l'effetto diametralmente opposto alle intenzioni «per l'importanza in cui venne a costituirsi l'amministrazione di fronte alle indisciplinezze dell'elemento più turbolento e ribelle. Il tempo trascorso ha confermato la diagnosi del male, le apprensioni, i dubbi e i pericoli. Nessuno, anche i più sbrigliati sostenitori del principio assoluto della libertà umana individuale, può concepire o volere una comunità coatta o non senza una disciplina organizzata. Ora questa disciplina nelle carceri, se non può dirsi che non vi è più, nel senso più lato della parola, è indubitato che va rallentandosi, perché il sovversivismo ha distrutto quell'armonia e quella coesione di procedimenti organici che costituiscono la regolarità funzionale di un aggregato sociale. L'impotenza delle disposizioni attuali da un lato e i gravi pericoli a cui si va incontro coi provvedimenti di energica repressione dall'altro, costituiscono un ostacolo insormontabile alla restaurazione» (ivi: 5). La disciplina nelle carceri, secondo Doria, era stata gravemente

compromessa proprio dalla riforma del 1903 che aveva tentato di fare leva sul senso di responsabilità dei detenuti riducendo l'afflittività del sistema disciplinare, ma la situazione di ingovernabilità che ne era seguita suggeriva di mettere mano a nuovi correttivi, per lo studio dei quali aveva promosso un referendum, attraverso la Rivista di discipline carcerarie. Il questionario, rivolto ad esperti di sociologia e antropologia criminale, medici, pubblicisti, funzionari dell'amministrazione, poneva quesiti sulle cause della repulsione dei soggetti criminali all'ambiente e alla disciplina del carcere, quali i rimedi morali, i mezzi per contenere tali fenomeni, espedienti preventivi per impedire ribellioni e turbolenze, i mezzi fisici per la repressione degli attentati violenti. Al referendum risposero esperti del calibro di Lombroso, Sergi, Niceforo, Saporito, Conti, ma anche magistrati, medici e funzionari dell'amministrazione che offrirono a Doria elementi di conoscenza che lo indussero a impegnarsi per la predisposizione di un nuovo schema di regolamento carcerario.

Dopo avere passato in rassegna gli interventi di edilizia carceraria, citando la costruzione di nuovi e la chiusura di vecchi stabilimenti penitenziari, l'istituzione del primo sanatorio penitenziario sull'isola di Pianosa, gli aggiornamenti degli organici del personale, Doria toccava un altro punto critico, ossia il non risolto problema degli agenti di custodia. La soppressione di tredici stabilimenti, spiegava Doria, aveva consentito il riutilizzo di 906 agenti, mentre altri benefici economici erano stati quindi previsti, sia come premio di ingaggio che di rafferma, che ponevano il Corpo degli agenti di custodia «in condizioni pari agli altri Corpi armati, e forse superiori, se si considera che essi godono pure dello speciale soprassoldo annesso ai distintivi di merito in ragione di centesimi 30 al giorno» (VI: 15).

Con toni retorici e paternalistici Doria tentava di ridimensionare il malcontento degli agenti di custodia che protestavano e reclamavano migliori condizioni di lavoro. Le loro richieste, sosteneva il direttore generale, erano state soddisfatte grazie ai vantaggi di carattere economico e da altre concessioni previste dal nuovo regolamento degli agenti custodia emanato con r.d. 24 marzo 1907, n. 150, come la possibilità di indossare abiti di foggia civile fuori dal servizio, le facilitazioni per contrarre matrimonio, la riduzione delle ore di servizio e la possibilità di accedere agli esami di concorso per impiegati civili. «Non può affermarsi quindi – sosteneva Doria – che l'amministrazione sia rimasta inerte nella via del progressivo miglioramento del suo personale, di cui seconda anzi le giuste aspirazioni con paterna e

amorevole cura: che se qualche voce di malcontento e di sfiducia si eleva ancora a turbare il senso di soddisfazione della grande massa dei buoni, ciò deve attribuirsi allo insinuarsi nel Corpo di qualche elemento impuro che per preconcelto per malvolere si lascia facilmente suggestionare da estranei sobillatori». (IVI: 15) L'intento dell'amministrazione carceraria, attraverso le parole di Doria, era quello di isolare come corpi estranei gli agenti ribelli: «sorge infatti non di rado la notizia di comitati di agitazione nel Corpo, tendenti a conseguire miglioramenti e ulteriori benefici; ma si tratta evidentemente di esagerazioni, o di tentativi solitari escogitati da persone interessate ed a cui è estraneo il personale di custodia; oppure di qualche agente irrequieto ed illuso, trascinato a questi conati di insurrezione da consigli insani o da tendenza individuale congenita al malcontento e alla ribellione. Ma sono, ripeto, casi isolati, da cui ripugna la grandissima maggioranza del personale, soddisfatta dei conseguiti benefici» (IVI: 15). La soluzione proposta da Doria, per ovviare a questi "inconvenienti" era diretta ad avviare un "processo di epurazione rigorosa", ad aumentare gli organici per alleggerire l'impegno lavorativo richiesto agli agenti e di preparare adeguatamente le nuove leve, meno «affezionati al servizio, disciplinati, volenterosi e soprattutto fermi nell'adempimento del dovere». Tra i provvedimenti adottati per la soluzione del problema, Doria ricorda la ricostituzione della scuola allievi guardie, istituita nel 1873 e poi soppressa per mancanza di locali, che aveva il compito di preparare «questi giovani alla conoscenza pratica delle attribuzioni che devono disimpegnare negli stabilimenti carcerari affinché possano poi più facilmente rendersi conto della particolare importanza del loro compito, che non è più quello dell'antico *secondino*, temprarsi nell'ambiente stesso, e mettersi in grado di rendere quegli utili servizi che l'amministrazione reclama da essi» (IVI: 17).

Un'accurata difesa Doria indirizzò al personale penitenziario, contro i pregiudizi dell'opinione pubblica e della scienza, come a suo tempo aveva già fatto Beltrani-Scalia, «io respingo sdegnosamente l'accusa implicita che a tratti si muove all'intera amministrazione e al suo personale, di codardie, di abusi, di prevaricazioni. La leggenda degli aguzzini, che taluno tende a risollevarne ogni volta trovi la convenienza partigiana di sostenere un principio o di difendere una persona od una setta, or meglio ancora di combattere una istituzione, è sfatata (...) è vero che, invocandosi la riforma di questa legislazione, gli attacchi al personale che l'applica praticamente sono riflessi e non diretti. Ma ciò non toglie che le allusioni più o meno velate colpiscano talvolta, nei

casi specifici, in pieno petto uno o più funzionari, cui è impedito di difendersi». (IVI: 3-4)

Il quadro abbastanza ottimistico fornito da Doria fu totalmente sconfessato dal deputato socialista Filippo Turati (TURATI, 1904) che, nella seduta della camera dei deputati del 18 marzo 1904 dedicata alla discussione dei capitoli di bilancio del ministero dell'Interno, pronunciò un drammatico atto d'accusa sulla situazione reale delle carceri. Turati, che aveva conosciuto personalmente, per motivi politici, la condizione di detenuto nel reclusorio di Pallanza, accusò il Parlamento e lo stesso presidente del Consiglio di non avere alcuna conoscenza del sistema carcerario, così come i componenti delle varie commissioni d'inchiesta sulle carceri, composte da «consiglieri di Stato o eccellenti burocrati pieni di esperienza legislativa e regolamentare» incapaci di squarciare il velo e mettere a nudo le vergogne del nostro paese. Un atto d'accusa lucido, spietato, accorato pronunciato «senza la minima ombra di ostilità politica» che toccava aspetti drammatici non risolti dalla modifica degli articoli del sistema disciplinare che aboliva l'uso della camicia di forza e della catena, «ma di ben altro hanno bisogno le nostre carceri, che della modificazione di qualche articolo di regolamento» che, afferma Turati «se fosse applicato, non mancherebbe di utili effetti». Alla dedica di Doria al presidente del Consiglio, in calce alla relazione di presentazione delle statistiche, in cui il direttore generale, con orgoglio, sosteneva che l'amministrazione carceraria in Italia «non è affatto biasimata, né sospettata», Turati replica affermando «or io mi permetto di avere un'opinione molto diversa. L'amministrazione carceraria non è sospettata, unicamente perché non è conosciuta, perché nessuno ne sa nulla, perché non vi è comunicazione alcuna tra il nostro mondo e quei cimiteri dei vivi che sono le carceri. Provatevi a vivere là dentro e poi sappiatemi dire se tutto non vi è da riformare, a cominciare da quegli agenti di custodia (...). E' un mondo misterioso, ignorato da tutti, a cominciare dal ministro dell'Interno, e lo dico a suo onore, perché, non fosse ignoto anche a lui, egli, che al postutto, per quanto ministro dell'interno, è un galantuomo e un galantuomo intelligente non avrebbe indugiato un minuto ad iniziare sul serio una radicale riforma». Turati non risparmia critiche al sistema, e in particolare si sofferma sul personale carcerario; il direttore, ad esempio, è descritto come «un impiegato amministrativo che non esce quasi mai dal suo stambugio, e non fa che comunicare cogli impiegati o col direttore generale delle carceri. Ah! Sì: le udienze qualche volta si accordano, perché il regolamento esplicitamen-

te lo impone: i detenuti, messi in fila, ad uno ad uno, passano davanti a una grata, d'onde è loro concesso di dire una parola, rapidamente, ad un uomo, che non li conosce, che non risponde, che segna qualche cosa sopra un registro e li licenzia. Questo è il meccanismo delle cosiddette udienze, le quali indubbiamente servono a qualche cosa, servono in fine d'ogni anno a fare la statistica!». Al sanitario, figura a cui pure il regolamento assegnava il delicato compito di coadiuvare il direttore nello studio e nella selezione del condannato, viene riservato un trattamento umiliante nello svolgimento del suo ufficio, costretto a incontrare i detenuti sempre alla presenza di una guardia. Il cappellano, che «dovrebbe essere un conforto per i carcerati, e ve n'è che fanno il possibile per esserlo» vedono intralciata la loro opera dalla rigidità del regolamento «dal dominio assoluto degli aguzzini, i quali, nelle carceri, sono i veri e soli padroni». Gli aguzzini, così sono descritti gli agenti di custodia, mal pagati con uno stipendio di 28 lire al mese, costretti a svolgere un lavoro ingrato, diventano i veri padroni del carcere. Ecco il profilo dell'agente di custodia fornito da Turati: «costui intanto (non lo dico per fare del regionalismo, ma è una triste constatazione) è un meridionale quasi sempre, perché è solo nelle regioni dove manca ogni industria che si può trovare chi sia disposto ad assumersi questo disagio, antipatico, odioso mestiere; è un analfabeta o presso a poco, e soprattutto un irritato contro tutto e tutti, perché la sua vita e la vita del detenuto (le guardie non possono uscire che due ore ogni due giorni) e, come i detenuti, egli vive in un ambiente di diffidenza e di sospetto, continuamente spiato, punito, angariato, ond'è che il suo odio lo sfoga sul carcerato, il solo che non possa reagire». Non vi è un aspetto del carcere che possa essere salvato, secondo Turati, che denuncia la durezza delle condizioni di vita dei detenuti, spogliati dalla loro dignità, in primo luogo dal nome, sostituito da un numero di matricola, dalla pessima qualità del vitto «insufficiente e malsano, perché voi li affamate i detenuti e li nutrite come cani: come cani di povera gente, si capisce bene, non come cani di signori!». E ancora, l'umiliazione cui sono sottoposti i detenuti per la «cosiddetta aria, imposta anch'essa dal regolamento per un'ora al giorno, che si prende in quegli orridi cortiletti dei reclusori, che sembrano pozzi: e non v'è nulla di più lugubre di quelle file taciturne di condannati, vestiti da arlecchino, perquisiti all'entrata e all'uscita del cortiletto, che girano di continuo, a passo uguale, rasente le mura, a distanza di alcuni metri l'uno dall'altro, senza poter dire una parola, senza potersi fermare se non col permesso dell'aguzzino, come povere

giumente cieche che girino la ruota di una macina da mulino». L'elenco delle ruberie, delle illegalità, dei soprusi fatto da Turati era lungo e dettagliato e faceva emergere una realtà che le relazioni ufficiali e gli atti legislativi non facevano emergere in tutta la loro drammaticità, proprio perché, come aveva affermato Turati, la mancanza di voci dissonanti, di denunce e di proteste della società civile, dei giornali, dei politici era dovuta alla non conoscenza del carcere e a una rimozione del problema carcere che ha attraversato gran parte del Novecento.

L'annuncio fatto ottimisticamente dal direttore generale Doria nel 1909 sulla presentazione di un nuovo progetto di riforma carceraria non approdò a nulla di fatto. Nella bozza di progetto, accompagnata da una circolare nella quale veniva chiesto un parere sul testo, si ammetteva anche il sostanziale fallimento della politica penitenziaria. I toni erano molto diversi da quelli usati nella relazione del 1908 e, ancora una volta, Doria denunciava l'esistenza di sistemi che «mentre costituiscono umiliazione e avvilitamento perpetuo della personalità umana, non valgono a raggiungere la riabilitazione del detenuto, se pure non conseguono... l'effetto opposto di alimentare il contributo pauroso alla così detta incorreggibilità e alla pazzia».⁽⁴⁹⁾

15. Il primo dopoguerra

Gli anni successivi alla prima guerra mondiale non registrarono alcun provvedimento di rilievo nel settore penitenziario, ma con la conclusione del conflitto i vecchi problemi tornarono a galla. Grande preoccupazione destavano le agitazioni degli agenti di custodia che, nonostante i tentativi di migliorarne le condizioni economiche e le condizioni lavorative messi in atto negli anni precedenti, avevano validi motivi per avanzare rivendicazioni. La carenza di documenti ufficiali sugli atti di ribellione non consentono di verificare la reale consistenza, ciò anche per un evidente tentativo dell'amministrazione di non dare pubblicità alle proteste,⁽⁵⁰⁾ ma le notizie che trapelarono sulla stampa, in particolare su *L'Avanti*, organo del partito socialista, fanno comprendere che fu organizzato un comitato di agitazione che tentò di inserirsi nel movimento operaio, senza,

⁽⁴⁹⁾ Rivista penale, vol. LXXV, 1912: 518 ss.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. NEPPI MODONA, op. cit.

però, riuscire ad ottenere un sostanziale appoggio dallo stesso partito socialista.

La circolare 5 febbraio 1922, a firma del direttore generale Spano, stabilì l'impiego degli agenti secondo le loro attitudini, l'organico fu distinto in cinque categorie: generici, infermieri, scritturali, sorveglianti di minorenni, mestieranti. Singolare è la circolare del 14 novembre dello stesso anno, a firma del ministro, nel quale si stigmatizzava l'attitudine di funzionari e agenti che «raccomandano aspirazioni personali o reclami a persone politiche o ad altre ritenute influenti, perché se ne facciano portavoce presso il governo. Poiché tale umiliante abitudine sta ad indicare sfiducia nell'ordinario funzionamento dell'Amministrazione, ch'io mi propongo, al contrario di vigilare con ogni ocularietà; o peggio, il desiderio di raggiungere per vie traverse scopi non perseguibili direttamente, è mia ferma intenzione di provvedere disciplinarmente contro chiunque faccia uso di tale procedimento che offende la dignità dell'Ufficio».

Sul versante del regime penitenziario il ministero emanò la circolare 10 dicembre 1921 che affrontava in maniera "coraggiosa" il grave problema dei danni provocati dalla segregazione cellulare, prevista dagli art. 12 e 84, 80 e 81 del codice penale Zanardelli, e utilizzata anche come misura disciplinare. I gravi danni provocati sulla psiche dei detenuti sottoposti a tale regime determinavano il trasferimento di un numero consistente di detenuti nei manicomi giudiziari. Tale andamento, affermava la circolare, avrebbe quindi favorito uno snaturamento della pena, visto che nei manicomi i detenuti, adeguatamente assistiti e curati, regredivano dai sintomi psichiatrici, e la difficoltà, per il ministero, di trovare i mezzi per l'assistenza manicomiale. La circolare chiariva, quindi, quali provvedimenti le direzioni dovevano adottare per evitare l'insorgere di tali problemi, che andavano a incidere sul trattamento dei detenuti: permanenza all'aperto non meno di due ore al giorno, l'obbligo del lavoro, da svolgere con modalità adeguate, tra cui opere di giardinaggio, «affinché tanto il soggiorno in cella, quanto quello all'aperto, lungi dall'abbandonare il segregato alla contemplazione del vano fluire del tempo, ne impegni l'attività fisica e psichica in congrue forme di lavoro». La responsabilità della diagnosi e dell'adozione di misure adeguate ad evitare manifestazioni di pazzia era affidata, oltre che all'autorità dirigente, al sanitario del carcere, specificando che «i disordini della vita percettiva, specie quando spuntano dalla sfera somatica, le accentuate variazioni umorali, sia in senso espansivo, sia in senso depressivo, i disturbi ideati-

vi, che implicano concezioni erronee del proprio stato e dei propri rapporti con l'ambiente, tutto quanto entri nel dominio della medicina carceraria, e col fine di ovviare tanto alle ingiustizie quanto alla frode ed all'inganno».

Una nuova riforma del Corpo degli agenti di custodia fu emanata con r.d. 19 febbraio 1922 n. 393, ma ancora una volta con scarsi risultati sul piano del miglioramento della condizione dei detenuti.

Nel 1922 fu stabilito il passaggio della Direzione generale delle carceri e dei riformatori dal ministero dell'Interno al ministero di Grazia e giustizia. La motivazione ufficiale di questo passaggio fu stabilita in base al principio che «nessun ministero può avere competenza per regolare e vigilare l'esecuzione delle sentenze di condanna, massime nei riguardi delle pene carcerarie, meglio di quello della giustizia, preposto all'amministrazione della medesima».⁽⁵¹⁾

Il fallimento della riforma fu denunciato anche dal direttore generale Gerardo Gerardi, che successe a Doria, il quale nel 1915 aveva evidenziato che la riforma penitenziaria «dopo ben ventiquattro anni, non che essere attuata... è ancora assai lontana dalla sua completa applicazione...».⁽⁵²⁾

16. Le riforme fasciste degli anni Trenta

La svolta autoritaria che determinò l'instaurarsi del regime fascista assegnò alla riforma del sistema penale un ruolo di primo piano, secondo quanto era stato previsto nel Programma del Partito nazionale fascista del dicembre del 1921, nel quale il futuro capo del governo fascista, Benito Mussolini, scriveva: «Vanno intensamente promossi i mezzi preventivi e terapeutici della delinquenza (riformatori, scuole per traviati, manicomi criminali, ecc.). La pena, mezzo di difesa della società nazionale lesa nel diritto, deve adempiere normalmente la funzione intimidatrice ed emendatrice: i sistemi penitenziari vanno, in considerazione della seconda funzione, igienicamente migliorati e socialmente perfezionati (sviluppo del lavoro carcerario)». (GRANDI, 1941: 8). In occasione del decennale dell'emanazione della legislazione penale fascista, il ministro guardasigilli Dino Grandi presentò una

⁽⁵¹⁾ LUCCHINI, *I pieni poteri della giustizia penale*, in "Rivista Penale", vol. XCVII, 1923, pp.23 sg.

⁽⁵²⁾ Citato da NEPPI MODONA, op. cit.: 1946-1947.

relazione al capo del Governo, nella quale riassume i "successi" della riforma penale, segnalando la necessità di un maggiore intervento in campo penitenziario per compiere la completa attuazione della riforma penale che aveva realizzato "l'impossibile compromesso" (cfr. Neppi Modona, op. cit.) tra la scuola classica e la scuola positiva. L'introduzione delle misure di sicurezza detentive, accanto alle tradizionali pene detentive, condusse al raddoppio della pena affittiva, anche in virtù della mancanza di istituti (case di cura e custodia, case di lavoro, ecc.) deputati ad accogliere i destinatari di dette misure.

Il nuovo regolamento per gli Istituti di prevenzione e pena fu emanato con il r.d. 18 giugno 1931 n. 787. Il ministro Rocco, nella relazione al regolamento del 1931, tracciava la filosofia della pena fascista: «L'Italia fascista (...) ha consacrato nel suo codice penale un sistema dell'esecuzione delle pene detentive, che, superando tutti i contrasti delle scuole, conservando alla pena il suo carattere fondamentale di castigo in correlazione del riaffermato principio della imputabilità morale, segna altresì la necessità che il regime carcerario serva alla rigenerazione del condannato, nell'interesse dell'individuo e della società» (Rocco, 1931: 582). L'opera di emenda della pena, quindi, se pure enunciata come principio generale, occupava un posto di secondo piano rispetto alla funzione intimidatrice: «occorre stabilire norme di vita carceraria, che siano idonee ad emendare il condannato, ma non tolgano alla pena il carattere affittivo e intimidativo. Tra gli eccessi dei rigori denunciati dal Beccaria e da altri generosi, e gli eccessi di larghezze, che fanno al condannato condizioni di vita uguali e spesso migliori di quelle consentite alla maggior parte dei cittadini liberi, occorre bene orientarsi perché l'esecuzione della pena conservi quell'austera serietà, che è connaturale al castigo, e che non va disgiunta dalla scuola, che deve rifare uno spirito caduto». Il ministro Rocco, nella relazione, insiste sul carattere austero dell'esecuzione penale che «per conciliare le varie finalità che si propone la pena, dev'essere mezzo di repressione, di espiazione, di prevenzione generale e di emenda. Per conseguire tale temperamento ho creduto opportuno di riassumere in questo primo articolo le leggi fondamentali della vita carceraria: lavoro, istruzione civile, pratiche religiose sono mezzi di rieducazione universalmente riconosciuti di indiscutibile efficacia, e che, d'altra parte, conservano agli stabilimenti di pena il loro carattere essenziale» (ivi: 585). L'austerità della pena impone al legislatore fascista di vietare ogni manifestazione di «giuoco, festa o altra forma di divertimento che a quell'austerità possa recare

offesa, eccettuando la cinematografia ». Anche la musica è bandita dalle carceri, il ministro si dice consapevole degli studi fatti a favore della musica nell'emenda del condannato, ma restando fermo sul principio dell'afflittività della pena, ritiene che la musica e altri fattori per educare e affinare lo spirito umano debbano essere riservati al cittadino onesto e interdetti invece a chi deve conseguire l'emenda attraverso l'esecuzione della pena.

Le norme di condotta dei detenuti sono disciplinate nel titolo III, capitolo III. L'art. 78 disciplina il modo di chiamare i detenuti, rispetto al regolamento del 1891, che stabiliva di chiamare gli imputati per cognome e i condannati per numero di matricola, il nuovo regolamento indica le categorie di condannati che possono essere chiamati per cognome e precisamente i condannati all'arresto, i condannati per delitti colposi, i condannati alla pena della multa convertita nella pena della reclusione. Anche l'obbligo del silenzio, seppure reso meno invasivo, viene mantenuto durante l'isolamento continuo, le funzioni religiose, la notte e durante il passeggio all'aria. In ogni caso il regolamento impone di parlare a voce bassa. Il sistema delle punizioni conserva i vecchi sistemi afflittivi come la cella con trattamento a pane e acqua con letto ordinario o pancaccio. L'uso della cintura di sicurezza viene mantenuto nei casi di assoluta necessità per impedire che i detenuti producano danni materiali a se stessi e agli altri.

La riforma penitenziaria individua nella rieducazione civile e religiosa e nel lavoro i cardini per "il miglioramento dello spirito umano". All'istruzione e alla religione è riservato il capitolo IX del titolo III. L'istruzione è limitata ai corsi elementari ed è impartita dal direttore, dal sanitario, dal cappellano, dall'insegnante, ma anche da cittadini privati autorizzati dal ministero. Il direttore decide anche quali libri i detenuti possano leggere. Il culto della religione cattolica è reso obbligatorio per i detenuti che ne hanno dichiarato l'appartenenza all'ingresso in istituto. Le preghiere sono recitate mentalmente dai detenuti, tranne nei casi in cui sono autorizzati dal direttore a pregare ad alta voce.

Il regolamento accoglie l'esclusione dell'isolamento cellulare di cui si era tanto dibattuto, per gli innegabili danni che produceva sui condannati, «si ritenne che la solitudine, anzi che essere fonte di quasi mistico raccoglimento, come un tempo si pensò, serve a rafforzare ed eccitare le tendenze antisociali del condannato, rendendone più difficile il riadattamento alla vita libera». (Ivi: 583).

Il lavoro carcerario viene organizzato secondo la duplice funzione di soddisfare le esigenze interne alle carceri (tessuti, scarpe, indumenti, utensili, pane, ecc.) e su base industriale,

per soddisfare le richieste di pubbliche amministrazioni e in particolare di quelle militari. In realtà, più che uno strumento di emenda, il lavoro era organizzato con modalità che sfruttavano la mano d'opera dei detenuti, a cui veniva versato una simbolica gratificazione economica. Per superare, poi, la concorrenza con il lavoro libero, fu emanata la legge 9 maggio 1932, n. 547, definita "Carta del lavoro carcerario", che obbligava le pubbliche amministrazione a commissionare parte delle loro richieste alle lavorazioni carcerarie. Il già irrisorio compenso riconosciuto ai detenuti per il lavoro prestato fu notevolmente ridotto del 12 per cento con circolare del 6 giugno 1931. Il lavoro dei detenuti trovava ampio impiego nei lavori di bonifica di zone della Sardegna: «seguendo le vostre alte direttive questo lavoro è stato inserito nell'attività di bonifica e ripopolamento della Sardegna, stabilendosi di cedere le colonie penali già bonificare ad enti agricoli o ad organizzazioni di contadini, e trasferire i detenuti in altre zone ove occorrono opere di bonifica» (GRANDI, op. cit.:11). L'Ente ferrarese di colonizzazione prese quindi in gestione le colonie bonificate dai detenuti, la prima fu la colonia di Cuguttu (Alghero), seguirono le colonie di Gutierrez, Castiadas e Porto Conte.

Il concetto di bonifica umana, intesa come attività di emenda del condannato, mutuata dall'attività di bonifica ambientale o di colonizzazione interna cui erano appunto destinati i detenuti lavoratori all'aperto, darà il titolo ai due volumi pubblicati da Dino Grandi nel 1941, dedicati alla celebrazione del decennale delle leggi penali e della riforma penitenziaria. L'intento propagandistico è fin troppo evidente, ed è reso ancora più esplicito nel secondo volume, prevalentemente fotografico, in cui il mondo del carcere sembra avvolto da una cornice di quiete e letizia, e la detenzione è spiata in luoghi dotati di ogni confort.

All'indomani della liberazione, si aprirono anche le porte del carcere, la situazione di degrado e di abbruttimento che emerse fu immediatamente evidente. I problemi da risolvere erano gravi e riguardavano i diritti più elementari della dignità delle persone recluse, le condizioni di lavoro del personale di custodia e la fatiscenza delle strutture.

17. Il secondo dopoguerra e le rivolte

Con la fine della guerra e la liberazione dell'Italia dal nazi-fascismo si verificarono numerose rivolte carcerarie che spinsero il governo nato dalle ceneri del regime fascista ad affrontare il pro-

blema penitenziario che sembrava essere stato escluso dai profondi rivolgimenti sociali e politici che erano seguiti allo scoppio della guerra. La rivolta del luglio '45, scoppiata nel carcere Regina Coeli di Roma, determinò una presa di posizione del ministro della Giustizia Palmiro Togliatti che emanò la circolare del 14 agosto 1945 allo scopo di porre fine alle continue sommosse che esplosero negli stabilimenti carcerari. La soluzione ancora una volta fu individuata nel mantenimento dell'ordine e della disciplina. Sul piano dei provvedimenti legislativi relativi all'assetto del personale di custodia fu emanato il decreto legge luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 508 che apportò alcune modifiche al Corpo degli agenti di custodia inquadrandolo nelle Forze Armate dello Stato, specificamente a quella in servizio di pubblica sicurezza. La conseguenza di questo passaggio fu la sottoposizione del personale di custodia alla giurisdizione militare con un inasprimento delle sanzioni disciplinari, per cui gli appartenenti al Corpo erano puniti secondo le norme del codice penale militare di pace e di guerra.

Represe le rivolte facendo ricorso all'uso della forza, gli anni successivi furono caratterizzati da una sostanziale lentezza nello studio di nuove soluzioni dei problemi penitenziari. Infatti, il primo atto seguito alle ultime violente rivolte verificatasi negli anni '45-46 a San Vittore, alle Nuove di Torino e a Saliceta San Giuliano, fu l'istituzione di una Commissione ministeriale di studio che avrebbe dovuto elaborare un progetto di riforma del regolamento Rocco del 1931. Il risultato dei lavori, che si conclusero nel 1949, fu la formulazione di uno schema di un nuovo Regolamento carcerario «che ricalcava fedelmente l'impostazione di quello fascista, eliminandone solo le disposizioni più scortemente autoritarie ed afflittive». (NEPPI MODONA, op. cit.).

Il dopoguerra si è caratterizzato, in definitiva, per una mancata soluzione dei problemi penitenziari e i governi che si sono succeduti hanno segnato il passo rispetto alla questione carceraria. Nel 1950 la Commissione parlamentare di indagine sulle condizioni dei detenuti negli stabilimenti carcerari, presieduta dal senatore Giovanni Persico, assolse l'Amministrazione da oggettive responsabilità in merito alla cattiva gestione delle carceri chiedendo al governo un'adeguata assegnazione di risorse per la soluzione dei numerosi problemi rilevati nel corso dell'attività di indagine: «la Commissione, come del resto già è stato riconosciuto e spesso denunciato nelle Aule parlamentari e fuori, deve ancora una volta affermare che l'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, pur adoperandosi con le più assidue cure, non può attuare integralmente il suo programma per la mancanza di un'adeguata

assegnazione di mezzi». Nelle conclusioni, il senatore Persico, sintetizzando le proposte per il miglioramento del sistema penitenziario in attesa della riforma complessiva, scriveva: «l'avvenire della scienza penitenziaria deve essere intonato a quanto scultoreamente è detto nell'articolo 27 della nostra Costituzione: "la rieducazione, e conseguentemente, l'emenda del colpevole"».

Il regolamento Rocco fu modificato da circolari che introdussero riforme sperimentali. Nel 1951 il guardasigilli Zoli con la circ. n. 4014/2473 dell'1 agosto 1951 sollevava ufficialmente il problema della riforma, rilevando che l'ordinamento del 1931 conteneva disposizioni non più rispondenti alle moderne esigenze penitenziarie. Le proposte avanzate dalla commissione parlamentare contribuirono a un'impostazione più liberale delle norme che regolavano la vita dei condannati, in primo luogo veniva raccomandato ai direttori di fare un uso limitato dell'isolamento diurno dei condannati. Preso atto che ormai non aveva più giustificazione la rigida disciplina che aveva caratterizzato il regolamento del 1931, furono modificati gli elementi maggiormente restrittivi: fu abolito il taglio obbligatorio dei capelli ai detenuti condannati a pene brevi e agli imputati e l'obbligo dell'uniforme per i condannati a pena inferiore a un anno di reclusione; fu stabilito che i condannati venissero chiamati per nome e non più per numero di matricola; durante i colloqui il detenuto e i congiunti più stretti erano separati da una grata con la rete e non più a distanza con la presenza ravvicinata di un agente; furono incrementati i corsi d'istruzione, le rappresentazioni cinematografiche e teatrali; fu concesso di tenere l'occorrente per scrivere e le fotografie dei familiari; infine, anche alle donne fu concesso il permesso di fumare.

La portata innovativa di questi ultimi provvedimenti fu bruscamente interrotta nel 1954, anno in cui il Guardasigilli De Pietro emanò la circolare n. 314/1954 del 24 febbraio 1954 che rappresentò un vero e proprio atto d'oscurantismo nella gestione delle carceri. La circolare in questione prendeva atto della mancata normalizzazione che doveva verificarsi dopo la guerra e ribadiva che il fine della pena doveva essere esclusivamente quello di custodire.

Nuove aperture si verificarono dopo un decennio, nel 1964, infatti, il ministro Reale, richiamandosi ai principi costituzionali e alla finalità rieducativa della pena, dispose facilitazioni in tema di corrispondenza epistolare dei detenuti con l'esterno.

Una nuova ondata di rivolte, a partire dal 1969, scosse violentemente l'ordine nelle carceri. Da Torino a Napoli, da Roma a Ca-

tania, da Brescia a Trapani fu un susseguirsi di proteste, i detenuti chiedevano la modifica del regolamento penitenziario, ma obiettivi delle proteste erano anche i principi della giustizia penale.

Intanto, sul versante legislativo, fu riproposto il progetto di riforma del regolamento penitenziario presentato dal Guardasigilli Gonella nel 1960, che costituirà la base di tutte le successive elaborazioni, frutto di una Commissione ministeriale istituita nel 1957 e di varie commissioni ristrette nominate nell'ambito dei magistrati in servizio alla Direzione Generale degli Istituti di Prevenzione e Pena.⁽⁵³⁾

BIBLIOGRAFIA

BELTRANI-SCALIA M. (1867), *La lettera di Beltrani Scalia ispettore delle carceri al professore Federico Bellazzi sul libro "Prigioni e prigionieri" nel Regno d'Italia*, in Effemeride carceraria, A. III, 1867, Firenze.

BELTRANI-SCALIA M. (1867), *Sul Governo e sulla Riforma delle carceri in Italia - Saggio storico e teorico*, Torino.

BELTRANI-SCALIA M. (1891), *Relazione all'Ordinamento Generale dell'Amministrazione Carceraria del 1891*, Roma.

BELTRANI-SCALIA M. (1874), *La deportazione*, in Rivista di discipline carcerarie.

BELTRANI-SCALIA M. (1891), *Relazione introduttiva all'Ordinamento Generale per gli Stabilimenti carcerarii e per i Riformatorii governativi del Regno*.

DA PASSANO M. (a cura di), (2004), *Le colonie penali nell'Europa dell'Ottocento*.

DE GRECCHIO G., (1925), *Il Manicomio Giudiziario di Napoli dalle sue origini al 31 dicembre 1925 - Relazione*.

DORIA A. (1904), *Relazione a S.E. il Ministro dell'Interno e R. Decreto portante modificazioni al Regolamento Generale delle Carceri, Roma 2 agosto 1903*, in Rivista di discipline carcerarie, A. XXIX, n. 1, 1° gennaio 1904.

DORIA A. (1909), *Lettera proemio del volume di statistica carceraria per il quadriennio 1904-1907*, a Sua Eccellenza il Cavaliere Giovanni Giolitti, presidente del Consiglio Ministro dell'Interno, dicembre 1908, in Rivista di discipline carcerarie, A. XXXIV, n. 1, 1° gennaio 1909.

DUBBINI R. (1986), *Architettura delle prigioni: i luoghi e il tempo della punizione (1700-1880)*, Milano.

⁽⁵³⁾ Per le vicende relative all'approvazione della Riforma penitenziaria del 1975, vedi in questo volume Giuseppe di Gennaro "La gestazione della riforma penitenziaria".

- GRANDI D. (1941), *La bonifica umana*, Roma.
- IGNATIEFF M. (1982), *Le origini del penitenziario*, Milano.
- Il Manicomio Criminale dell'Ambrogiana presso Montelupo Fiorentino*, Roma, Tipografia delle Mantellate, 1888, in *Rivista di Discipline Carcerarie*, anno XVIII - 1888 - fasc. 1-2..
- La solenne inaugurazione del Manicomio criminale di Barcellona (5 maggio 1925)*, in *Rivista di discipline carcerarie e correttive*, anno L - n. 1, 1° gennaio 1925.
- LOMBROSO C. (1903), *Il momento attuale*, Milano.
- LOMBROSO C., *Discorso d'apertura del VI Congresso internazionale di Antropologia Criminale*, 1906.
- LOMBROSO C., *Sull'istituzione dei manicomi criminali in Italia*, in *Rivista di discipline carcerarie*, anno II, 1872.
- MINGHELLI VAINI G. (1868), *Sopra la Riforma penitenziaria e sopra la spesa occorrente per introdurla*, in *Effemeride Carceraria*, marzo.
- MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, DIREZIONE GENERALE DELLE CARCERI E DEI RIFORMATORI (1923), *Il lavoro negli Stabilimenti carcerari e nei R.R. Riformatori*.
- NEPPI MODONA G. (1973), *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia*, Einaudi.
- PERI C. (1848), *Cenni sulla Riforma del sistema penitenziario in Toscana*, Firenze.
- PETITTI DI RORETO I.C. (1840), *Trattato della condizione attuale delle carceri e dei mezzi di migliorarla*, Torino.
- PONTICELLI L. (1888), *Il Manicomio Criminale dell'Ambrogiana presso Montelupo Fiorentino*, in *Rivista di Discipline Carcerarie*, anno XVIII - 1888 - fasc. 1-2. Roma, Tipografia delle Mantellate.
- RUSTICUCCI L., *Nelle galere. Studio di Clinica criminale con la descrizione dei penitenziari e dei manicomi criminali d'Italia*, Napoli, 1925.
- SAPORITO F. (1907), *Il manicomio di Aversa in rapporto alla legge ed ai progressi della tecnica manicomiale. Mali e rimedi*, Napoli.
- SAPORITO F., *Il manicomio criminale e i suoi inquilini*, in *Rivista di discipline carcerarie*, 1908.
- TAMASSIA A. *La pazzia nei criminali italiani*, in *Rivista di discipline carcerarie*, anno IV, 1874.
- TONELLI T. (1845), *Saggio istorico sulle prigioni e sul sistema penitenziario con alcuni cenni sulla nuova gradazione di pene e le istituzioni sussidiarie richieste da quel sistema*, Firenze.
- TURATI F. (1950), *Dal cimitero dei vivi - 2ª Tornata del 18 di marzo 1904*, in *Discorsi parlamentari di Filippo Turati*, vol. primo, Roma.
- VAZIO N. (1867), *Del sistema penitenziario irlandese*, in *Effemeride carceraria*.
- VIRGILIO G., *Saggio di ricerche sulla natura morbosa del delitto e delle sue analogie colle malattie mentali. Osservazioni raccolte nella Casa dei Condannati invalidi e nel manicomio muliebre di Aversa pel dott. G. Virgilio*, in *Rivista di discipline carcerarie*, anno IV, 1874.